Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8570274
Centre d'intérêt: 110

Québec (Province) Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire.

Rapport, mai 1979. 1, Le réseau universitaire / Commission d'étude sur les universités, Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire. -- [Québec] : Editeur officiel du Québec, 1979.
v, 100 p. ; 28 cm.

Code: 56-1010. Notes bibliogr. à la fin de certains chap.

ISBN 2-550-00066-8

ISBN 2-550-00069-2

Cote Dewey: 378.714/03r Cote LC: LA/418/.03

Descripteur(s): *Rôle de l'université *Rôle du gouvernement *Financement *Evaluation en éducation *Coordination *Planification *Service communautaire *Relations université-communauté *Développement économique *Développement social *Universitaire (Niveau)

Le rapport du Comité est réparti en trois volumes distincts. Le premier volume traite des questions relatives à l'ensemble du réseau universitaire. Il couvre les deux premiers volets du mandat que le gouvernement avait confié au Comité, et aborde les questions proposées dans l'ordre même où elles apparaissent dans le texte du mandat: le financement, le contrôle, la coordination, la planification. Pour le Comité, il s'agit de déterminer si les mécanismes et les structures que le gouvernement du Québec a mis en place au cours des années dans le réseau universitaire facilitent effectivement la poursuite des objectifs recherchés. Autrement dit, ces mécanismes et structures correspondent-ils à une utilisation optimale des ressources disponibles et à un fonctionnement harmonieux et satisfaisant, tant du point de vue de la société que de celui du réseau universitaire.

Dans les exposés qu'il consacre à chacun des grands sujets étudiés, le Comité fait d'abord un état de la question, dresse un inventaire des problèmes identifiés, pose un diagnostic et, finalement, présente une analyse des solutions possibles débouchant sur une liste de recommandations principales. Le document comprend trois chapitres: 1. le financement; 2. l'évaluation; 3. la coordination et la planification.

Plusieurs recommandations marquent une option résolue en faveur d'objectifs de développement économique et social qui, d'une certaine façon, débordent le cadre particulier du réseau universitaire. C'est le cas des recommandations relatives au soutien destiné aux personnes dont les moyens financiers sont insuffisants pour poursuivre des études. C'est le cas aussi des recommandations relatives aux efforts à consentir en faveur d'actions précises de services à la collectivité et d'actions

de recherches particulières. Selon le Comité, pour mieux réaliser sa mission et servir encore davantage la société, l'université québécoise devra effectuer d'importants changements, sans brusquerie assurément, et dans le respect des personnes, mais avec détermination.

Type de document: q
Notice(s) connexe(s): 8570273, 8570275, 8570276

EDUQ 8570274

Commission d'étude sur les universités

Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire

Partie I

Rapport — mai 1979

Gouvernement
du Québec

EDUQ 8570274

Commission d'étude sur les universités

Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire

Rapport-mai 1979

Livre premier

Le réseau universitaire

Ce document a été préparé pour la publication par le
secrétariat de la Commission d'étude sur les universités

André Trudel, *secrétaire général*

Dépôt légal: 2e trimestre 1979
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2 - 550 - 00066 - 8 (édition complète)
ISBN 2 - 550 - 00069 - 2
Éditeur officiel du Québec, 1979

Gouvernement du Québec
Commission d'étude sur les universités

Montréal, le 31 mai 1979

Monsieur Jacques-Yvan Morin
Ministre de l'Éducation
et
Docteur Camille Laurin
Ministre d'État au Développement culturel

Messieurs les Ministres,

Conformément au mandat confié à la Comission d'étude sur les universités, le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire a l'honneur de vous présenter son rapport.

Veuillez agréer, Messieurs les Ministres, l'expression de notre haute considération.

Edouard Pagé
Président du Comité

Membres du comité

Monsieur Edouard Pagé
Président du comité sur l'organisation du système
universitaire
Professeur émérite de l'université de Montréal

Monsieur André Bernard
Politologue
Professeur à l'Université du Québec à Montréal

Monsieur Michel Doray
Conseiller en développement des ressources humaines à la Fédération des
Caisses populaires Desjardins

Monsieur Valérien Harvey
Professeur titulaire au département d'administration
et politique scolaires de la Faculté des sciences de
l'éducation de l'université Laval

Monsieur Louis Poirier
Étudiant à l'Université du Québec à Rimouski

Madame Nicole Trudeau-Bédard
Avocat, Secrétaire général adjoint
Université de Montréal

Monsieur André Beaucage
Agent de recherche

Monsieur Robert L'Heureux
Secrétaire

Table des matières

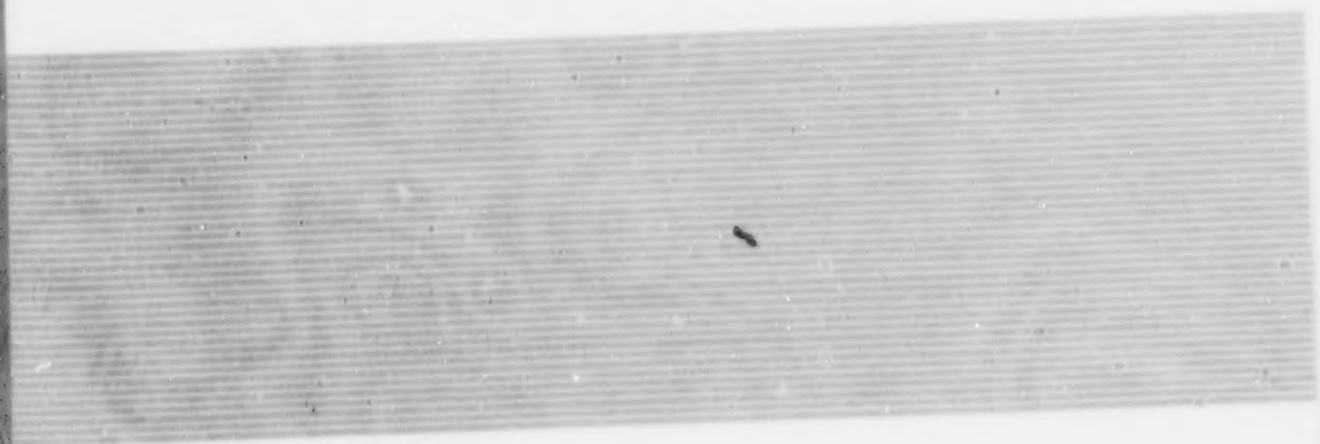


TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux v

Avant-propos 1

Introduction 3

1. Les caractéristiques et particularités du réseau universitaire 4
2. La concertation volontaire au sein du réseau universitaire du Québec 7
3. Les organismes gouvernementaux de coordination et de planification universitaire 7
4. La définition donnée ici à l'expression «réseau universitaire» 4
5. Définition des termes du mandat du Comité 6
6. L'État et les universités 8

Chapitre I: LE FINANCEMENT 9

1. État de la question: l'évolution du financement public du réseau universitaire au Québec 11
   - 1.1 La période des subventions «compensatrices»: 1952-1960 11
   - 1.2 La période des subventions d'équilibre: 1960-1968 12
   - 1.3 La méthode de 1968-1971 12
   - 1.4 La méthode «historique» 12
     - 1.4.1 Le calcul des subventions selon la méthode historique 13
     - 1.4.2 L'indexation générale 17
     - 1.4.3 Les ajustements de croissance 17
     - 1.4.4 Les corrections supplémentaires pour les réseaux institutionnels 17
     - 1.4.5 Les cas particuliers 17
     - 1.4.6 Les contraintes appliquées aux virements entre les diverses masses budgétaires 17
     - 1.4.7 Les déficits 18
   - 1.5 L'évolution du budget des subventions de fonctionnement depuis 1971 18

2. Principaux problèmes:
   La critique des politiques québécoises de soutien financier aux universités et aux étudiants des universités 20
   - 2.1 La méthode historique aurait eu un effet inflationniste 20
   - 2.2 La méthode historique et le rattrapage 20
   - 2.3 La méthode historique aurait favorisé certaines universités 23
   - 2.4 La méthode historique favorise les institutions en décroissance 24
   - 2.5 Les contradictions entre les règles de financement et les objectifs officiels du financement 27
   - 2.6 La comptabilité des inscriptions étudiantes 32
   - 2.7 L'annuité du financement et les règles administratives particulières 32
   - 2.8 Et d'autres questions encore 33
   - 2.9 En somme 33

3. La recherche de solutions 33
3.1 Les arguments à l'appui d'un retour au financement privé de l'enseignement supérieur 34
3.2 Arguments à l'encontre d'un retour au financement privé de l'enseignement supérieur 34
3.3 Les arguments en faveur des propositions de subventionner directement les étudiants plutôt que les universités 36
3.4 Les objections aux propositions de subventionner directement les étudiants plutôt que les universités 36
3.5 Les arguments en faveur de l'abolition ou de la réduction des droits de scolarité 37
3.6 Les objections à l'abolition des frais de scolarité 37
3.7 La question des droits exigés des étudiants étrangers 37
3.8 Les arguments en faveur de soutiens accrus aux personnes sans moyens financiers désireuses et capables de poursuivre des études universitaires 38
3.9 Les objections apportées à l'idée d'accroître les soutiens destinés aux personnes sans moyens financiers désireuses et capables de poursuivre leurs études 39
3.10 Les diverses méthodes ou formules de financement public des institutions universitaires 40
3.11 Les diverses périodicités possibles dans le financement public des institutions universitaires 42
4. Recommandations 43

Chapitre II: L'ÉVALUATION 47
1. État de la question 47
2. Principaux problèmes 48
3. La recherche de solutions 49
3.1 La fonction d'évaluation et l'identification des objectifs poursuivis 49
3.2 La fonction d'évaluation et l'identification des paramétres de l'évaluation 52
3.3 La fonction d'évaluation et les indicateurs et points de repère 52
3.4 L'évaluation du réseau: les impacts ou la performance 52
3.5 Le refus 53
4. Recommandations 54

Chapitre III: LA COORDINATION ET LA PLANIFICATION 57
1. État de la question 59
1.1 Domaines de la coordination et de la planification 59
1.1.1 Domaines de la coordination 59
1.1.2 Domaines de la planification 60
1.1.3 L'information, support essentiel de la coordination et de la planification 60
1.2 Agents de la planification 61
1.2.1 Organismes centraux 61
1.2.1.1 Ministère de l'Éducation et Conseil supérieur de l'éducation 61

1.2.1.2 L'Université du Québec et le Conseil des universités 62
1.2.1.3 Développement des activités de la DGES 63
1.2.1.4 La conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec 63
1.2.2 Autres agents 64
1.3 Mécanismes de la coordination et de la planification 64
1.3.1 Coordination des ressources 65
1.3.1.1 Information 65
1.3.1.2 Financement 65
1.3.1.3 Supports à l'enseignement et à la recherche 66
1.3.2 Coordination de la recherche et de l'enseignement 67
1.3.2.1 Recherche 67
1.3.2.2 Programmes d'enseignement 67
1.3.3 Grandes orientations des établissements 72
1.3.4 Planification du réseau 73
1.3.4.1 Travaux du Conseil des universités sur les objectifs généraux 73
1.3.4.2 Stratégies triennales de la DGES 75
1.3.4.3 Processus de planification de l'Université du Québec 75
1.3.4.4 Réflexions de la CREPUQ sur la planification 75
1.3.4.5 De nouveaux partenaires de la planification 76
1.3.5 Points de vue des établissements universitaires 76
1.3.5.1 Université du Québec 76
1.3.5.2 Autres universités 78

2. Principaux problèmes de la coordination et de la planification 79
2.1 Dilution et chevauchements des responsabilités 80
2.2 Insuffisance ou absence de pouvoir 81
2.3 Conjoncture de changement et saturation 82
2.4 Attitudes et résistances 83

3. La recherche de solutions 84
3.1 La formule mixte 84
3.2 Un ministère des Universités 84
3.3 L'association volontaire 85
3.4 Le conseil représentatif ou une commission des universités 85
3.5 L'office central 86
3.6 En somme 86

4. Recommandations 86
4.1 Un ministère des Universités 87
4.1.1 Responsabilités et pouvoirs 88
4.1.2 Une loi des universités 89
4.2 Un conseil des universités 89
4.2.1 Pouvoirs et structures 89
4.2.2 Autorité accrue 90
4.3 Le Conseil supérieur de l'éducation 90
4.4 L'Université du Québec 90
4.4.1 L'Université du Québec à Montréal 91
4.4.2 Autres constituantes et écoles de l'Université du Québec 91

4.4.3 La Télé-Université 91
4.4.4 L'Institut national de la recherche scientifique 92
4.4.5 L'Institut Armand-Frappier 92
4.5 Champs d'action prioritaires 92

Notes 93

Avis minoritaires 96

CONCLUSION 99

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I	:	Les établissements universitaires au Québec	5
Tableau II	:	Les établissements de l'Université du Québec	6
Tableau III	:	Établissement de la subvention d'équilibre budgétaire	14
Tableau IV	:	Établissement de l'enveloppe de base revisée de la subvention d'équilibre budgétaire	15
Tableau V	:	Établissement de l'enveloppe finale	16
Tableau VI	:	Évolution des dépenses et des subventions de fonctionnement des établissements universitaires du Québec, 1960-1980	19
Tableau VII	:	Taux de fréquentation universitaire, trois cycles, Québec, et Ontario, francophones et anglophones, 1973 et 1976, population de 18 à 24 ans	21
Tableau VIII	:	Proportion des détenteurs d'un degré universitaire dans la population âgée de 15 ans et plus, Québec et Ontario, francophones et anglophones, 1978 (juillet)	21
Tableau IX	:	Nombre de diplômes décernés au Québec en 1970 et en 1975	22
Tableau X	:	Inscriptions universitaires des sous-gradués francophones et anglophones, temps complet 1976-1991	26
Tableau XI	:	Courbe des inscriptions universitaires, sous-gradués francophones, temps complet, 1976-1987, et courbe des budgets d'opération des universités, selon la formule adoptée en 1977-1978 et en 1978-1979 quant au financement des augmentations d'effectifs, base 100, 1976	28
Tableau XII	:	Universités du Québec. Évolution de la population étudiante équivalente temps complet 1972-1973 à 1978-1979	29
Tableau XIII	:	Universités du Québec. Évolution des subventions de fonctionnement, 1972-1973 à 1977-1978	30
Tableau XIV	:	Subvention de fonctionnement (ou d'équilibre) par étudiant équivalent temps complet attribuée à chacune des universités à vocation générale, Québec 1969-1979	31
Tableau XV	:	Sommaire des recommandations du Comité conjoint des programmes au cours de ses premières années d'activité	70

AVANT-PROPOS

Le gouvernement du Québec, dans le texte officiel créant la Commission d'étude sur les universités, a confié au Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire le mandat suivant:

> En premier lieu, on traitera du rôle de l'État à l'égard des universités, notamment pour ce qui est du **financement**, du **contrôle** et de la **coordination** du réseau universitaire. Il y aura lieu de mettre en relief les conséquences des décisions de l'État sur la gestion interne des universités.
>
> Le second volet sera celui de la **coordination** et de la **planification** de l'ensemble du réseau multiple et diversifié des universités du Québec. On devra évaluer ce qui a été fait jusqu'ici et la manière dont cela a été fait pour mieux guider l'avenir.
>
> Le troisième volet sera celui de la **gestion interne** des universités: la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre les composantes de la communauté universitaire, la participation à la prise des décisions, la diffusion de l'information dans la communauté universitaire, les modifications qui pourraient s'imposer aux chartes ou lois des universités.

L'ampleur de ce mandat et la variété des sujets d'étude proposés ont mené le comité à répartir ses réflexions en trois volumes ou livres distincts. Le premier, celui-ci, traite des questions relatives à l'ensemble du réseau universitaire. Les deux autres portent sur la gestion interne: l'un du point de vue des structures, du fonctionnement et des personnels, l'autre du point de vue des études et des étudiants.

Le Comité qui signe ce rapport a pris sa composition actuelle en mai 1978; c'est donc dire que, d'une certaine façon, ce rapport est le produit de moins d'une année de travail. Le Comité d'étude sur

l'organisation du système universitaire a en effet perdu les deux cinquièmes de ses effectifs au cours de l'hiver 1977-78, deux de ses membres, y compris son président d'alors, ayant démissionné. Il a fallu attendre le début des audiences publiques de la Commission, en mai 1978, pour en arriver à la composition actuelle.

Le Comité a participé activement aux vingt-trois journées d'audiences publiques de la Commission en mai et juin 1978 et il a consacré en outre une soixantaine de journées à des séances de travail *en comité*.

Les membres du Comité n'ont pas réalisé l'unanimité sur tous les points de leur rapport. Ils ont toutefois convenu d'exprimer dans le texte même de leur rapport les points de vue respectifs de la majorité d'entre eux, d'une part, et ceux des autres, d'autre part. Quand il n'y a pas unanimité au sein du Comité, à propos d'une recommandation par exemple, on lira: *recommandation majoritaire*, le Comité recommande majoritairement ...

Introduction

À la vérité, tout le monde semble assez unanime à reconnaître la nécessité et l'urgence de fixer des priorités. Les difficultés surgissent quand il s'agit de procéder effectivement à l'entreprise. Qui va déterminer ces priorités et selon quels critères? Les universités elles-mêmes? Et alors, qui va devoir arbitrer ce découpage? Si on confie l'arbitrage aux universités elles-mêmes, tombera-t-on dans les ornières des partages à l'amiable ou du repliement des institutions universitaires sur elles-mêmes? Si le gouvernement s'y emploie directement, assistera-t-on à une politisation des débats ou à un empiétement sur l'autonomie traditionnelle des universités?

Pour une politique québécoise de la recherche scientifique. Gouvernement du Québec, 1979, p.115.

Ce premier volume, intitulé le réseau universitaire, concerne les deux premiers volets du mandat et il aborde les questions proposées dans l'ordre où elles apparaissent dans le texte même du mandat: le financement, le contrôle, la coordination, la planification.

Cet ordre correspond d'ailleurs à l'échelle des préoccupations exprimées lors des audiences publiques de la Commission en mai et juin 1978. Le financement est apparu comme le sujet le plus préoccupant parce qu'il concrétise, au niveau des moyens, les jugements et options que les autorités portent sur le réseau universitaire.

Paradoxalement l'échelle des préoccupations est différente de celle que suppose la rationalisation des choix de gestion, dans laquelle la réflexion sur les objectifs (planification) précède la réflexion

sur l'organisation et la répartition des tâches (coordination), et paraît bien antérieure au financement. Dans le processus rationalisé des opérations de gestion, l'évaluation de l'action suit l'action. Mais ce processus rationalisé, logique, itératif, souffre des défauts de l'abstraction: dans la pratique, l'évaluation de *ce qui est* précède souvent la réflexion sur *ce qui peut être*, et ce dernier point est tributaire de l'évaluation de ce qui existe déjà. Ainsi, bien qu'il eut été logique d'adopter une autre séquence de présentation, le comité a opté pour un ordre qui reflète l'échelle bien réaliste des préoccupations exprimées par les personnes consultées et par les agents du milieu qui sont intervenus auprès de la Commission d'étude sur les universités au cours de la période de consultation en 1978.

Il aurait été intéressant de distinguer les problèmes de **structure** des problèmes de **fonctionnement,** de façon à bien marquer l'accent porté par les divers intervenants sur le premier ou sur le second aspect des questions à l'étude. Le comité a décidé de le faire, le cas échéant, sans pour autant regrouper ses réflexions en deux grandes catégories, structures et fonctionnement, jugeant qu'un tel agencement n'aurait pas facilité le travail d'analyse engagé. Il est néanmoins nécessaire d'examiner la configuration du réseau (structure) et les relations et échanges entre ses éléments (fonctionnement). Cela sera fait, mais dans le cadre d'un exposé en trois chapitres: financement, contrôle (ou évaluation), coordination et planification.

1. Les caractéristiques et particularités du réseau universitaire du Québec

L'intelligence du texte requiert toutefois une connaissance au moins sommaire des éléments de structure qui caractérisent le réseau universitaire québécois. Il faut d'abord savoir que l'enseignement post-secondaire ou post-obligatoire, au Québec, est, de fait, partagé en deux grands réseaux: celui de l'enseignement dit collégial et celui de l'enseignement dit universitaire, dont s'occupent principalement les établissements universitaires.

Les établissements universitaires du Québec, sauf ceux qui forment l'Université du Québec, constituée en 1968 par la volonté du législateur, sont nés d'initiatives communautaires et non pas d'interventions gouvernementales.

Le réseau universitaire est constitué d'établissements très divers, allant de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) à l'université McGill, en passant par la Télé-université, l'École nationale d'administration publique, et l'université Bishop's. Les tableaux des pages suivantes rappellent les principales distinctions à établir entre les établissements: leur ancienneté très variable, leur taille également diversifiée leur environnement...

Il faut enfin comprendre que ce que l'on désigne au Québec par l'expression *réseau universitaire* ne recouvre complètement ni les mêmes *années d'études* ni les mêmes *relations institutionnelles* que celles désignées par la même expression en d'autres endroits comme en Ontario. Ce réseau, en outre, ne constitue pas un ensemble articulé, rigide, discipliné: c'est au contraire une constellation d'établissements participant aux mêmes grands objectifs, mais de différentes façons.

Tableau I

Les établissements universitaires du Québec
Date de fondation et population étudiante équivalence temps complet en 1978-79

Date de fondation	Nom	Population étudiante (EETC)
1821	McGill University	18,100
1852	Université Laval	21,058 (1)
1853	Bishop's University	1,179
1873	École Polytechnique de Montréal (Poly)	2,892
1915	École des Hautes Études Commerciales (HEC)	5,251
1920	Université de Montréal (U.de M.)	23,630 (2)
1954	Université de Sherbrooke	7,776
1968	Université du Québec (UQ)	26,257 (3)
1974	Concordia University	15,180 (4)

Source: DGES-S.A.F., le 13 mars 1979.

(1) Le séminaire de Québec dispensait des enseignements universitaires en droit, en médecine et en théologie longtemps avant la fondation de l'Université Laval.

(2) A fonctionné de 1876 à 1919 comme succursale de l'Université Laval.

(3) Voir tableau 2, pour le décompte par établissements.

(4) Née de la fusion de Sir George Williams University, fondée en 1948, avec Loyola College.

Tableau II

Les établissements de l'Université du Québec
Date de fondation et population étudiante -équivalence- temps complet en 1978-79

	Population étudiante (EETC)
a) **Les université constituantes:**	
Université du Québec (siège social) (1968)	—
Université du Québec à Montréal (UQAM) (1969)	11,030
Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) (1969)	5,124
Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) (1969)	3,378
Université du Québec à Rimouski (UQAR) (1969)	2,076 (1)
b) **Le Centre d'études universitaires dans l'ouest québécois (CEUOQ) (1972)**	2,271 (2)
c) **Les Écoles supérieures:**	
L'École d'administration publique (ENAP) (1969)	74
L'École de technologie supérieure (ETS) (1974)	450
d) **Les instituts de recherche**	
L'Institut national de recherches scientifiques (INRS) (1969)	43
L'Institut Armand-Frappier (IAF) (1975)	11 (3)
e) **Le Télé-université du Québec (1972)**	1,800

Source: D.G.E.S.-S.A.F., le 13 mars 1979.

(1) A d'abord fonctionné comme le Centre d'études universitaires de Rimouski.
(2) Né de la fusion des Services universitaires du Nord-Ouest et des Services universitaires dans l'Outaouais.
(3) Anciennement l'Institut de Microbiologie et d'Hygiène affilié à l'Université de Montréal de 1938 à 1975.

2. La concertation volontaire au sein du réseau universitaire du Québec

Afin de faciliter certains échanges entre elles, les universités québécoises ont fondé vers 1959 une association volontaire de leurs dirigeants, qui est devenue en 1967 la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ). Cette association, qui existe toujours en 1979, assume divers rôles d'intervention d'une indiscutable portée dans le financement, la coordination et la planification du réseau. Cet organisme, qui regroupe des administrateurs, constitue aujourd'hui le principal et de loin le plus important organe de concertation du réseau universitaire québécois, bien qu'il fonctionne sur une base entièrement volontaire et doive son existence à la volonté de ses membres et aux cotisations des établissements universitaires.

Les dirigeants des universités participent à d'autres associations volontaires d'administrateurs dont l'influence, sur le réseau, est significativement moindre que celle de la CREPUQ, soit que l'assise territoriale de ces associations couvre plus que le Québec (cas de l'Association des universités et collèges du Canada, de l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française...), soit que le secteur d'intérêt concerné paraisse limité par rapport à l'ensemble des préoccupations du réseau.

Les professeurs des universités du Québec ont pour leur part constitué de nombreuses associations, scientifiques ou professionnelles, reliées entre elles par des organismes de concertation généralement appelés *fédérations*. Ces organismes (que ce soit une association scientifique comme la Société québécoise de science politique ou un regroupement considérable, de type professionnel, comme la Fédération des associations de professeurs d'université du Québec) exercent leur influence davantage sur un plan sectoriel.

Les regroupements volontaires du réseau universitaire québécois sont par ailleurs rattachés à des regroupements canadiens et internationaux de même nature. Cet ensemble constitue un important système d'échange d'informations et d'influences.

3. Les organismes gouvernementaux de coordination et de planification universitaire

En 1964, au moment où le gouvernement du Québec se dotait d'un ministère de l'Éducation, étaient créés les premiers organismes gouvernementaux de coordination et de planification de l'enseignement supérieur. L'un de ces organismes, partie intégrante du nouveau ministère, était la Direction générale de l'enseignement supérieur dont les travaux jusqu'à ce jour ont soutenu directement les décisions gouvernementales en matière de financement du réseau universitaire québécois. Par le truchement du financement, cette direction générale exerce en matière de coordination et de planification du réseau une action importante soutenue d'autre part par des interventions diverses autorisées par la loi du ministère. L'autre organisme crée en 1964 était un conseil, le Conseil supérieur de l'éducation, ou, plus précisément, une commission de ce conseil, la Commission de l'enseignement supérieur, dont la mission à l'égard du réseau universitaire était de présenter des avis au ministre de l'Éducation. En 1979, le Conseil et sa Commission de l'enseignement supérieur existent toujours et soumettent régulièrement des avis en matière d'enseignement supérieur.

En 1968, au moment où était créée l'Université du Québec, un autre organisme gouvernemental était constitué. Il s'agissait encore une fois d'un conseil, le Conseil des universités. Son mandat laissait penser qu'il ferait double emploi avec la Commission de l'enseignement supérieur, mais cette dernière fut maintenue, en raison de l'intérêt que pouvaient présenter deux éclairages distincts sur les mêmes questions. La loi de 1968 créant le Conseil des universités faisait obligation au ministre de l'Éducation de demander l'avis de ce conseil sur les plans de développement de l'enseignement supérieur, les budgets, les mesures de coordination entre établissements et les règles comptables qu'il comptait mettre en oeuvre. Le Conseil des universités existe toujours et il soumet régulièrement ses avis et recommandations.

4. La définition donnée ici à l'expression réseau universitaire

Dans ce rapport, le terme *réseau universitaire* désignera le système formé par l'ensemble des établissements universitaires et des organismes dont les travaux sont à peu près entièrement consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche qui accompagne l'enseignement supérieur.

Ce réseau n'est pas, aujourd'hui, tout à fait comparable à ce qu'il était naguère. Il est le résultat de l'évolution: des transformations importantes s'y sont produites et d'autres s'annoncent déjà. Historiquement, faut-il le rappeler, les universités québécoises furent, au cours de leurs premières années

d'existence, principalement soutenues par les communautés religieuses et les clergés (catholique ou protestants), par des fondations philanthropiques, des étudiants et leurs familles, des diplômés (les *anciens*) et par les enseignants eux-mêmes.

Les tensions qu'ont connues et que connaissent encore les établissements universitaires du Québec peuvent être examinées du point de vue des rapports entre l'Université et son environnement, la Société, ou du point de vue des ajustements de l'Université au changement, ou encore du point de vue de son identité même. Ce sont d'autres comités de la Commission d'étude sur les universités qui ont consacré leurs efforts aux analyses inspirées par ces perspectives complémentaires, soit le Comité d'étude sur les rapports entre l'Université et la société québécoise et le Comité de coordination de la Commission.

5. Définitions des termes du mandat du Comité

Les travaux du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire gravitent finalement autour d'un noyau de considérations où les termes *réseau, État, financement, planification, coordination, contrôle*, et *gestion interne*, semblent marquer l'unité de préoccupation. Il importe de définir ces termes, qui sont utilisés dans des sens variés selon les contextes. Dans le contexte de ce rapport, le comité leur donne les significations suivantes;

réseau universitaire québécois: ensemble formé par les établissements universitaires québécois et par des organismes qui s'y rattachent ou qui leur consacrent à peu près entièrement leur production.

État: les institutions gouvernementales du Québec, c'est-à-dire, aux fins de ce rapport, l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres et ses comités y compris le Conseil du Trésor, et les divers ministères en particulier celui de l'Éducation.

financement: l'acquisition et la distribution des fonds nécessaires au réseau universitaire québécois et à la poursuite des objectifs qui lui sont assignés.

planification: détermination des objectifs ou buts à poursuivre (résultats recherchés) dans le réseau universitaire et des moyens les plus prometteurs pour les atteindre.

coordination: agencement et répartition des tâches entre les divers éléments du réseau en fonction des objectifs poursuivis; aménagement, cohérent et concerté, des responsabilités et des ressources humaines, matérielles, techniques, informationnelles et financières en vue de l'atteinte des objectifs imputés ou assignés au réseau.

contrôle: surveillance et vérification des réalisations, en fonction des normes, critères et objectifs, évaluation du degré d'atteinte des objectifs, débouchant habituellement sur une révision des décisions antérieures relatives à la planification, à la coordination et au financement du réseau.

gestion interne: ensemble des opérations assurant le fonctionnement interne d'un établissement et la poursuite de ses objectifs.

6. L'État et les universités

Dans le texte même du mandat donné au Comité, il ressort que les questions soumises à l'analyse sont posées en fonction des pôles constitués, d'une part, par l'État, et, d'autre part, par les établissements. On lit ceci: «Il y aura lieu de mettre en relief les conséquences des décisions de l'État sur la gestion interne des universités».

L'État dont il est question ici, c'est celui du Québec, même si le monopole des interventions gouvernementales dans le réseau universitaire ne lui est pas acquis. En effet, même si le financement public des universités et des activités universitaires du Québec est assuré, en dernière analyse, par les impôts des contribuables québécois, les interventions étatiques qui s'exercent au sein du réseau ne proviennent pas que du Québec. Ce sont néanmoins des décisions du gouvernement du Québec que dépendent le financement et la coordination du réseau universitaire québécois.

Pour le Comité, il s'agissait de déterminer si les mécanismes et les structures que le gouvernement du Québec a mis en place au cours des années pour financer, orienter, coordonner et contrôler le réseau universitaire québécois facilitent effectivement la poursuite des objectifs recherchés. Autrement dit, ces mécanismes et structures correspondent-ils à une utilisation optimale des ressources disponibles et à un fonctionnement harmonieux et satisfaisant, du point de vue de la société, de la vaste organisation que constitue le réseau universitaire québécois?

Dans les exposés qu'il consacre à chacun des grands sujets étudiés, le Comité fait d'abord un état de la question (ou examen de situation), ensuite un inventaire des problèmes identifiés et, possiblement, un diagnostic, enfin une analyse des solutions possibles débouchant sur une liste de recommandations principales.

Malgré les suggestions, exprimées dans quelques mémoires soumis à la Commission, de ne pas toucher à l'essentiel, de ne proposer que des aménagements, d'accentuer la critique des hommes plutôt que celle des structures et des mécanismes, le Comité juge que les problèmes ressentis justifient une option résolue en faveur d'un changement orienté dans le sens de la démocratisation et de l'optimalisation dans la gestion des ressources.

CHAPITRE I:

Le Financement

Pour beaucoup d'universitaires, le rôle de l'État à l'égard des universités se limite (ou devrait se limiter) à l'apport d'un soutien financier, dut-il couvrir la quasi totalité des besoins de financement. Dans les faits, le rôle de l'État à l'égard des universités, même s'il s'exprime davantage dans le financement, n'est pas limité à ce seul secteur, ainsi que le suggère le mandat donné au Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire. Ce mandat suggère d'analyser le rôle de l'État, non seulement en matière de financement (ce qu'est l'objet de ce chapitre), mais aussi en matière de contrôle, de coordination et de planification (ce qui fera l'objet des autres chapitres de ce livre).

Le rôle de l'État à l'égard des universités paraît dépendre des conceptions dominantes, à un moment donné et dans une société donnée, quant aux fonctions respectives de l'État et des universités. Or, aujourd'hui au Québec, co-existent plusieurs conceptions de ce que devraient être à les fonctions respectives de l'État et des universités. C'est ainsi que l'on entend des citoyens réclamer l'intervention croissante de l'État en matière d'enseignement et de recherche alors que d'autres condamnent les interventions déjà faites; de même certains préconisent des conceptions individualistes, d'autres des conceptions humanistes, d'autres encore, des conceptions élitistes de l'université alors que plusieurs souhaitent que l'université adopte des orientations utilitaires, devenant un *agent public* de développement ou d'intégration socio-économique (soit dans le sens de l'ordre établi, soit dans celui d'un ordre nouveau).

S'il y a diverses options quant au rôle de l'État, il y a aussi diverses définitions possibles du mot *État*. Selon une acception très large, ce mot sert à désigner l'ensemble des institutions publiques; certains vont jusqu'à employer le mot État pour désigner ce que d'autres appellent *la société*. Le mot État peut aussi avoir un sens restreint et désigner la seule direction politique du gouvernement, c'est-à-dire les ministres.

On l'aura déjà remarqué en lisant les pages précédentes, le Comité a retenu une définition de l'État qui assimile ce dernier aux institutions gouvernementales du Québec, parce que c'est au sein de ces institutions que sont effectués les choix qui déterminent, d'une part, la proportion des finances publiques qui sera affectée, pour une année donnée, au financement du réseau universitaire, et, d'autre part, les priorités à privilégier dans le cadre de ce financement (par exemple: la formation des adultes plutôt que celle des jeunes, ou l'inverse; les études avancées plutôt que le premier cycle, ou l'inverse; les études en génie civil plutôt qu'en sociologie, ou l'inverse).

En précisant ainsi le sens qu'il donne au mot État, le Comité ne cherche pas à occulter l'existence d'un gouvernement fédéral canadien dont les interventions en matière d'enseignement supérieur sont nombreuses, au Québec même. Ces interventions sont faites soit directement par des organismes et ministères fédéraux qui octroient des subventions, des bourses et des contrats à des personnes ou à des institutions établies au Québec (quelque $100 millions de dollars ont été ainsi dépensés dans le réseau universitaire québécois en 1977-78), soit indirectement par le truchement des transferts fiscaux ou budgétaires consentis aux gouvernements provinciaux, y compris celui du Québec, ou encore par le truchement d'informations et de conseils mis à la disposition des gouvernementaux provinciaux, des institutions et des personnes (par exemple: statistiques, analyses, avis, recommandations et autres informations relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche).

Le Comité considère qu'il faut une grande unité d'action pour assurer le succès des efforts de rationalisation et de planification que l'on songerait à engager, du moins en ce qui concerne les études avancées et la recherche. La première des recommandations de ce livre vise précisément ce but: *que la compétence du gouvernement du Québec soit entière, en matière d'enseignement universitaire et de recherche*. Cette recommandation s'appuie sur un simple raisonnement, suivant lequel, d'une part, il n'y a pas de planification de réseau là où il n'y a pas unité d'objectif et d'action, et suivant lequel, d'autre part, ce que requiert une autre région du Canada n'est pas nécessairement ce que requiert le Québec, les points de vue et particularités du Québec justifiant assurément des politiques québécoises, fussent-elles parfois comparables aux politiques des gouvernements des territoires voisins, et complétées par l'indispensable coopération avec les autres provinces et pays.

Jusqu'à maintenant les choix effectués au Québec en matière de financement public de l'enseignement supérieur et de la recherche ont, en partie, traduit des options manifestées par le gouvernement fédéral du Canada. Le développement très inégal des institutions universitaires du Québec illustre, à sa façon, l'effet cumulatif des interventions du gouvernement fédéral en matière de recherche et d'études avancées effectuées depuis 1939 surtout, d'abord à l'occasion de la deuxième guerre mondiale, puis, après le rapport de la Commission Massey, à la faveur des programmes de financement orientés destinés au «monde des arts, des lettres et des sciences». Les déclarations d'intention des porte-parole du gouvernement fédéral au cours des dix dernières années n'ont pu corriger les inégalités accumulées, dont pourraient se plaindre les Québécois de langue française s'ils les connaissaient mieux; c'est du moins l'avis du Comité, lequel est fondé sur l'examen des renseignements relatifs aux bénéficiaires des financements du gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche et des études avancées, financements assurés grâce aux impôts de tous les contribuables.

On ne saurait trop insister sur le fait que les véritables bailleurs de fonds des établissements supérieurs ne sont pas les gouvernements ou les philanthropes, mais bien tous les contribuables.

Quand on parle du financement de l'enseignement supérieur, on oublie généralement cela. On fait comme si les frais de scolarité n'apportaient pas un privilège fiscal et comme si les dons aux universités n'étaient pas, pour l'essentiel, déduits des revenus imposables des donateurs. On fait comme si les bourses et les subventions de recherche ne provenaient pas des *goussets du public*. À lire les rapports annuels des universités au Québec, on a vraiment l'impression que le financement public ne couvre que 80 pour cent des coûts. De fait, compte tenu des privilèges fiscaux mentionnés plus haut et compte tenu des bourses et abstraction faite des opérations d'entreprises gérées par les universités, c'est bien plutôt 95 pour cent des revenus des universités qui sont supportés par la fiscalité.

Il est irréaliste de penser que le financement privé des universités est encore significatif au Québec. Il est même illusoire de penser que les contributions privées auraient la moindre signification en l'absence des privilèges fiscaux actuels, c'est du moins l'avis du Comité. Il apparaît, en conséquence, que les administrateurs universitaires ne peuvent plus guère justifier des pratiques qui relèvent de l'entreprise privée en invoquant l'argument du financement privé d'une partie de leur budget. Le Comité, d'ailleurs, trouve incompatibles avec le financement public des universités les pratiques coûteuses de concurrence exagérée qui sévissent encore dans le réseau universitaire québécois. Cette opinion orientera les recommandations du Comité relatives à la mise en commun des ressources et des équipements.

De plus, le Comité estime que l'analyse du financement du réseau ne peut être limitée à l'examen des subventions de fonctionnement destinées aux établissements. Selon le Comité, l'effort collectif consenti en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire doit être considéré dans sa globalité, même s'il convient de faire des distinctions entre les catégories d'intervenants impliqués dans le financement (gouvernements, organismes gouvernementaux, organismes privés subventionnés, etc.), et entre les diverses catégories de financements publics.

Enfin, cet examen du financement doit, selon le Comité, être situé dans la perspective des finalités de l'enseignement supérieur, de la recherche, et des autres missions de l'Université, et dans la perspective des moyens mis en place pour atteindre ces fins. *La question du financement, en somme, est liée aux questions de planification, de coordination et d'organisation de l'ensemble*, et est fonction de chacune de ces composantes; tout comme elle est fonction des contraintes de l'environnement propre à cet ensemble et à chacune de ses composantes. Autrement dit, il ne saurait y avoir de solution simple ou élémentaire au problème du financement du réseau universitaire québécois, à moins qu'on ne veuille nier les contraintes qui existent déjà et en créer de nouvelles.

1. État de la question: l'évolution du financement public du réseau universitaire au Québec

Pendant longtemps les universités du Québec n'ont survécu que par la volonté de leurs professeurs, les contributions des Églises et la capacité de payer de leurs étudiants. Il y a trente ans à peine, les deux plus anciennes, Laval et McGill, n'étaient encore que de petites universités. En 1949, Laval comptait tout juste quelque 1,500 étudiants. McGill, malgré sa petite taille, était fort réputée, ouverte aux étudiants de tout le Canada et même d'ailleurs, et la moitié de ses diplômés, déjà, poursuivaient leur carrière hors du Québec.

L'aide du gouvernement du Québec aux universités de l'époque restait fort limitée (quelque $450,000 à Laval par exemple) quand, en 1951, le gouvernement fédéral élabora sa politique de subventions aux universités. Les universités connaissaient alors des difficultés financières considérables (en 1952-53, les trois universités du Québec enregistrèrent un déficit global de $4,25 millions, somme prodigieuse compte tenu du nombre restreint des étudiants et des salaires moyens de $4,000 payés aux professeurs). L'intervention du gouvernement fédéral s'appuyait sur l'avis de la commission d'enquête Massey, pour l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada.

1.1 La période des subventions compensatrices: 1952-1960

En 1952, après avoir condamné la décision du gouvernment fédéral d'envahir un domaine de juridiction provinciale (l'éducation, qui relève de la compétence des assemblées législatives provinciales, selon l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du nord britannique de 1867), le gouvernement provincial du Québec s'engagea à verser aux universités qui refuseraient les subventions fédérales des subventions annuelles au moins équivalentes aux subventions fédérales refusées.

Alors qu'ils avaient doublé en sept ans, de 1946 à 1953 (passant de 1,000 étudiants à 2,000 dans le cas de l'Université Laval, par exemple), les effectifs étudiants triplèrent au cours des sept années suivantes, atteignant 20,146 en septembre 1960. Pendant ce temps, l'aide du gouvernement du Québec était multipliée par quinze. En 1960-1961, les dépenses d'opération des universités du Québec s'élevèrent à $31.7 millions, et les subventions, à $15.1 millions (c'est-à-dire $750 par étudiant, en moyenne). À ces subventions d'*opération courante* s'ajoutaient des subventions aux fins d'*immobilisation* (immeubles, terrains, équipements), généralement sous forme différée (l'université empruntait, le gouvernement remboursait); de plus on comptait cette année-là 8,493 bourses aux étudiants pour un montant total de $3,5 millions.

1.2 La période des subventions d'équilibre: 1960-1968

Au cours de l'année 1960, en prévision de l'année 1961-62, le gouvernement du Québec abandonna la formule des subventions *compensatrices* (par rapport aux subventions offertes par le gouvernement fédéral), le gouvernement fédéral ayant modifié sa politique antérieure. Il adopta une politique dite de subventions d'équilibre: le gouvernement comblait le déficit anticipé entre les coûts prévus et les recettes régulières ou exceptionnelles des universités. Les prévisions s'avérèrent généralement exactes; les écarts entre les prévisions et les réalisations d'une année donnée étaient d'ailleurs compensées au cours des exercices subséquents. Aucune contrainte formelle ne pesait alors sur les universités dans l'affectation de leurs ressources.

Une première contrainte est imposée en 1964: devant les revendications soulevées par les inégalités criantes entre les diverses universités de l'époque dans le secteur des services aux étudiants et des entreprises auxiliaires, le gouvernement décida que, dorénavant, les dépenses et revenus de ces services et entreprises ne seraient pas comptabilisés dans les budgets considérés pour les fins de subventions, certains services aux étudiants bénéficiant toutefois de subventions spéciales *per capita*. Cette contrainte impliquait un *contrôle sur la comptabilité* (pour assurer qu'il n'y avait pas de virements au bénéfice des services auto-financés) et, de plus, un *contrôle sur les statistiques d'inscriptions* (pour calculer la subvention *per capita*). Les universités n'acceptèrent pas ces contrôles facilement et, à partir de 1966, quelques universités engagèrent une campagne contre la politique de financement en vigueur et prônèrent un financement par formule (barèmes).

En 1966-67, en 1967-68 et 1968-69, la plupart des universités accusent d'importants déficits: leurs prévisions budgétaires sont bouleversées en raison de l'augmentation des taux de participation universitaire des jeunes nés après 1945, dont le nombre était d'ailleurs beaucoup plus important que celui des personnes nées pendant la guerre.

De 1964 à 1966-1967, la part des subventions du gouvernement du Québec, dans le budget de fonctionnement des universités, reste inférieure à 40 pour cent, alors qu'elle était de 50 pour cent en 1960. Les subventions gouvernementales n'augmentent alors qu'au rythme des coûts unitaires et des effectifs étudiants. Les revenus privés des établissements n'augmentent que faiblement. Les déficits s'accumulent, et les tensions montent alors que partout, on déplore le manque de places, le manque de ressources...

Le gouvernement du Québec décide finalement d'accroître substantiellement ses subventions: de 1966 à 1967, elles passent de 44 millions à 67 millions et la part qu'elles constituent dans les budgets d'opération des universités passe de 37 à 47 pour cent.

1.3 La méthode de 1968-1971

À la fin des années soixante, alors que le financement public des établissements croît plus rapidement que leurs coûts d'opération, le ministère de l'Éducation du Québec examine divers moyens de rationaliser ses pratiques d'aide financière aux universités. Il abandonne les pratiques antérieures de subventions d'équilibre pour explorer, en 1968, un financement par fonction et par étudiant: cette formule consiste à multiplier le nombre des étudiants inscrits dans chaque établissement pour un montant forfaitaire, pour chaque fonction retenue (ainsi, pour une fonction donnée, un forfait de $100 par étudiant apporte $1,000,000 à l'université qui compte 10,000 étudiants).

1.4 La méthode historique

Un peu plus tard, le ministère opte finalement pour une méthode dite *historique*. Cette méthode, qui deviendra opérationnelle en 1971-72, utilise comme base les dépenses réelles enregistrées pour 1969-70. Cette base n'a pas été modifiée fondamentalement depuis cette date.

La méthode historique préservait davantage l'autonomie des institutions; elle leur assurait un montant de subvention au moins comparable à celui du passé, elle permettait des ajustements annuels aux variations dans l'indice des prix et aux variations dans la taille des effectifs étudiants. De plus, les conseillers des hommes politiques estimaient que la méthode historique perpétuerait la frugalité des universités québécoises. Il faut rappeler, à cet égard, que, par étudiant, les dépenses de fonctionnement des universités du Québec étaient encore à l'époque de quelque 20 pour cent inférieures à celles de l'Ontario, où le calcul des subventions gouvernementales aux universités était effectué à l'aide d'une formule (barèmes).

Cet écart venait en partie de ce que, malgré la croissance du montant total des subventions d'équilibre attribuées aux universités, la proportion des revenus des universités constituée par ces subventions avait diminué régulièrement de 1960 à

1967 au Québec (passant de 50 à 37 pour cent) alors qu'elle augmentait légèrement en Ontario. Les universités du Québec avaient été forcées d'accomplir des prodiges de gestion pour faire face aux contraintes budgétaires (recours massif aux amphithéâtres et aux chargés de cours, par exemple, ou encore freinage des croissances dans certaines disciplines).

1.4.1 Le calcul des subventions selon la méthode historique

Les calculs effectués dans le cadre de la méthode historique sont simples. Il s'agit dans un premier temps, chaque année, de prendre en compte les dépenses *subventionnées* ou *considérées* (expression définie plus loin) de l'année qui s'achève, puis, dans un deuxième temps, de leur appliquer un taux d'indexation générale justifié par l'inflation et par le vieillissement des personnels (par exemple: 10 pour cent), et, enfin, dans un troisième temps, d'ajuster le montant obtenu (après le calcul de l'indexation générale) en fonction du nombre des étudiants. On soustrait alors de ce montant la somme des revenus prévus pour l'année en cause (frais de scolarité, essentiellement). On fait ensuite les additions ou soustractions impliquées par les opérations particulières et les cas spéciaux (ni nombreux ni importants financièrement).

Le calcul des subventions porte sur ce que le ministère appelle *les dépenses considérées*. Ces dépenses sont cataloguées en cinq grandes masses, dont la description détaillée parait chaque année dans un document intitulé *Subventions de fonctionnement - Définitions*. Ces masses budgétaires comportent les items suivants:

a) Masse salariale du personnel professionnel et de direction de la fonction enseignement;

b) Masse salariale du personnel professionnel et de direction des autres fonctions:
   — bibliothèque
   — informatique
   — audio-visuel
   — administration
   — terrains et bâtiments;

c) Masse salariale du personnel de soutien:
   — personnel technique
   — personnel de bureau
   — personnel de métier et ouvriers;

d) Masse des autres dépenses:
   — frais de voyage
   — frais de représentation et de réception
   — fournitures et matériel
   — volumes et périodiques - bibliothèque
   — mobilier, appareil et outillage
   — mobilier lourd
   — subventions et contributions
   — services professionnels
   — services contractuels (excluant les frais de loyer)
   — services publics
   — assurances
   — entretien et réparations
   — améliorations;

e) Masse des avantages sociaux.

Dans les opérations de calcul détaillé, on utilise les modèles des pages suivantes (qui proviennent des diverses éditions annuelles du document intitulé *Subventions de fonctionnement - Règles)*.

Tableau III

Établissement de la subvention d'équilibre budgétaire (année n)

1er temps: Dépense de base pour les calculs de l'année n

Dépense considérée de l'année (n-1)		Cas particuliers de l'année (n-1) introduit dans la base		Dépense de base pour calculs de l'année (n)
a)	+		=	a)
b)				b)
c)				c)
d)		Masse des avantages sociaux		d)
e)	-			

2ième temps: Dépense considérée de l'année (n)

Dépense de base pour les calculs de l'année (n)		Indexation politiques gouvernementale	=	Dépense considérée après indexation politiques gouvernementales	×	Ajustements du développement pour taux de croissance de la clientèle étudiante	=	Dépense considérée avant les avantages sociaux
a)				a)				a)
b)				b)				b)
c)	×			c)				c)
d)				d)				d)

3ième temps: Dépense considérée année (n)

Dépense considérée avant les avantages sociaux		Corrections	=	Dépense considérée année (n) corrigée
a)				a)
b)	+			b)
c)				c)
d)				d)

4ième temps: Subvention d'opérations générales année (n)

Dépense considérée de l'année (n)	-	Revenus prévus année (n)	=	Subvention d'opérations générales année (n)

5ième temps: Subvention totale

Subvention d'opérations générales année (n)		Subvention d'opérations particulières - opérations identifiées - décision gouvernementale - correction technique	=	Subvention totale
	+			

Tableau IV

ÉTABLISSEMENT DE L'ENVELOPPE DE BASE REVISÉE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE (année n)

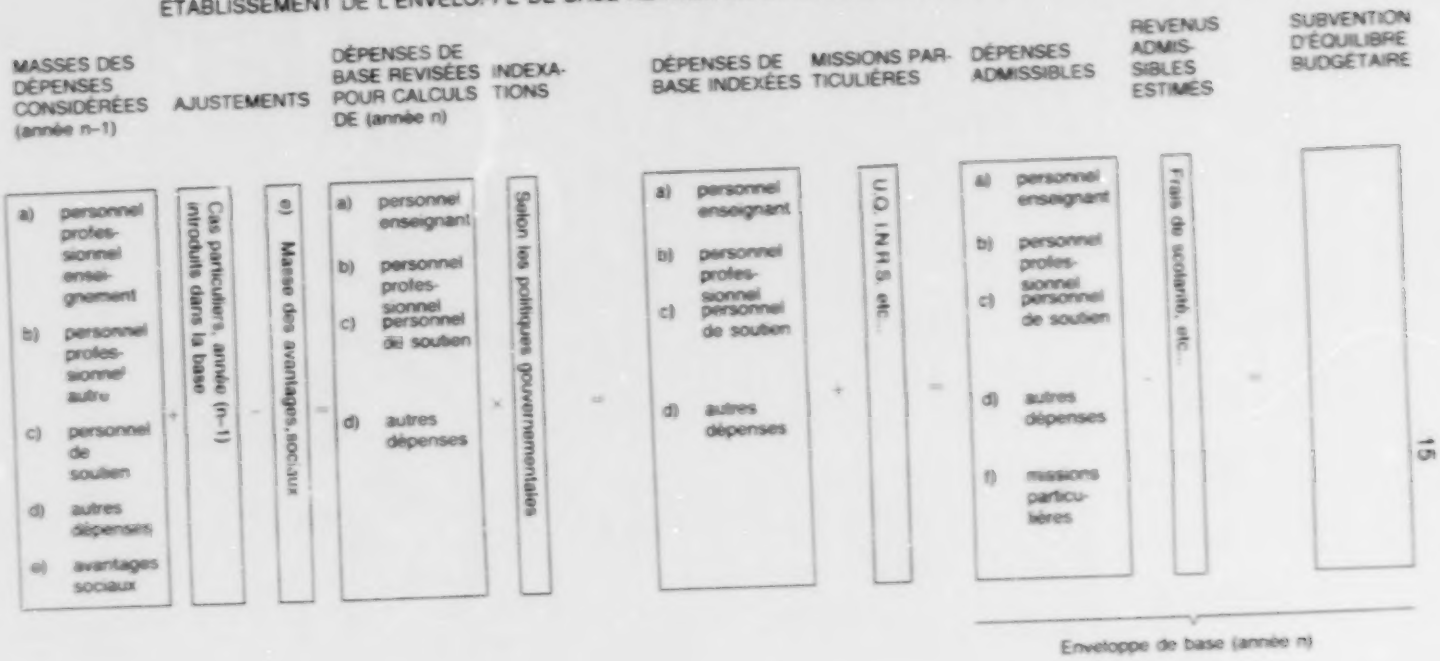


Tableau V

ENVELOPPE FINALE (année n)

Enveloppe de base revisée année (n)	+	**Ajustements mécaniques**	+	**Demandes additionnelles**	=	**Enveloppe finale**
Dépenses de base admissibles - revenus admissibles estimés		Ajustement de développement Avantages sociaux Frais financiers Taxes municipales Loyers déjà autorisés etc...		Loyers (espaces additionnels) Nouveaux programmes Etc...		Dépenses de base admissibles - revenus admissibles estimés
Subvention d'équilibre budgétaire de base	+		+		=	Subvention d'équilibre budgétaire de base
1er temps de calcul		2ième temps de calcul		3ième temps de calcul		4ième temps de calcul

On remarquera, à la lecture de ces illustrations, que les avantages sociaux sont calculés séparément (masse e dans les illustrations); en effet ceux-ci sont établis de façon différente d'un établissement à l'autre, généralement en fonction de la taille de la masse salariale, et par conséquent ils évoluent en fonction d'un autre principe que celui de l'indexation générale.

1.4.2 L'indexation générale

L'indexation générale (objet du *deuxième temps)* dans la série d'opérations s'applique à l'ensemble de la masse considérée (exemple: la masse salariale) et non pas aux *échelles* ou *modalités de répartition*. Par là, le ministère se garde d'influencer les politiques des institutions relatives aux postes de dépenses, au nombre des employés, ou aux échelles de traitement; c'est du moins ce qui est affirmé dans les documents *Subventions de fonctionnement - Règles!*

L'indexation des masses salariales a généralement été plus importante que celle des autres dépenses (d). Ainsi, dans les règles relatives à l'année 1977-78, l'indexation des masses salariales était de 8,33 pour cent et l'indexation des autre dépenses était de 4,0 pour cent. Les universités ont souvent signalé que ce dernier taux était largement insuffisant pour couvrir les coûts croissants des *autres dépenses*, puisque celles-ci subissaient comme le reste les effets de l'inflation, même si, contrairement aux masses salariales, elles n'avaient pas à subir les effets du vieillissement.

1.4.3 Les ajustements de croissance

Le troisième temps de la série d'opérations porte sur les ajustements des subventions en fonction de la croissance du nombre des étudiants. Le calcul de ces ajustements a été effectué selon des règles variables.

Jusqu'en 1976, inclusivement, le ministère partageait les fonds prévus pour la croissance en deux moitiés. Il distribuait la première moitié en fonction de la variation enregistrée au cours de l'année, par chaque établissement, dans le nombre de ses étudiants (les statistiques des inscriptions étant converties en E.E.T.C., c'est-à-dire étudiant équivalent temps complet). La deuxième moitié du budget de croissance était distribuée en fonction du nombre total des étudiants (E.E.T.C.) de chaque établissement.

Depuis 1976, le ministère n'utilise plus ce mode de calcul. Les fonds réservés à la croissance sont dorénavant distribués en fonction des seules variations enregistrées entre le nombre des E.E.T.C. de l'année considérée et celui des E.E.T.C. de l'année précédente.

Le calcul des ajustements de croissance a toujours fait l'objet de critiques. Ces critiques seront examinées plus loin.

1.4.4 Les corrections supplémentaires pour les réseaux institutionnels

Dans le cas des réseaux institutionnels (l'Université du Québec), des *corrections supplémentaires* sont effectuées pour tenir compte des différences entre le taux de croissance particulier de chacune des constituantes. Ces taux varient en effet selon les établissements. Cette opération supplémentaire n'est effectuée que depuis 1972 toutefois. Le fait de n'avoir considéré que le taux global de croissance, avant 1972, a d'ailleurs eu pour effet de fixer la base de financement de l'Université du Québec à un montant inférieur à celui qu'aurait déterminé l'application de ces correctifs supplémentaires dès 1971.

1.4.5 Les cas particuliers

Les cas particuliers, outre le cas des démarrages de nouveaux programmes, couvrent à la fois certaines situations particulières, telles celles de l'Institut Armand-Frappier ou de Télé-université (dans le cas de l'Université du Québec), et des items auxquels s'applique mal la règle d'indexation générale (exemple: les taxes municipales). Dans ces cas particuliers, les ajustements sont effectués en fonction des contraintes identifiées cas par cas (exemple: les taxes municipales).

Lorsque des cas particuliers cessent de faire l'objet d'opérations particulières, on introduit dans l'ensemble des dépenses considérées servant de base aux calculs un montant d'une valeur déterminée, qui compense leur intégration à la base.

1.4.6 Les contraintes appliquées aux virements entre les diverses masses budgétaires

Les documents que le ministre publie chaque année pour informer les administrateurs des détails du financement *(Subventions de fonctionnement - Définitions* et *Subventions de fonctionnement - Règles)* décrivent les procédures prévues pour le calcul des subventions de l'année concernée.

En 1977-78, par exemple, le ministère a imposé l'ajout à la comptabilité traditionnelle (masses, etc.) d'une *ventilation par activités* (caractéristique du système connu sous le vocable *rationalisation des*

choix budgétaires ou sous le vocable *budgétisation par programme*.

Il ne s'agit encore que d'une grille d'information financière. Elle présente les caractéristiques suivantes:

- Elle est conçue pour servir à tous les paliers de décision intervenant dans l'établissement des subventions d'équilibre budgétaire des universités, soit les universités elles-mêmes, le ministère de l'Éducation et les instances centrales du gouvernement;
- Elle permet de distinguer les dépenses directement reliées à l'enseignement et à la recherche, les dépenses reliées au soutien du secteur universitaire d'une part et, d'autre part, d'identifier les missions particulières d'enseignement et de recherche de chaque institution;
- Elle permet de distinguer les dépenses et les revenus des éléments subventionnés par rapport aux activités non subventionnées;
- Elle permettra aux universités de suivre l'évolution des dépenses en cours d'exercice financier par élément de programmes et masse de dépenses ou par élément de programmes et missions particulières;
- Complétée d'un palier *activités*, elle permettra de produire des rapports financiers et l'analyse comparative des productions et des coûts qui y sont rattachés dans les différentes institutions du réseau;
- Elle est fonction de centres de coûts utilisés jusqu'ici dans les formulaires financiers, ce qui assure une base comparative pluri-annuelle;
- Elle garde un caractère général n'entrant pas dans toutes les dimensions du fonctionnement des universités;
- Elle est composée de trois paliers: le palier *programme*, le palier *élément de programmes* et le palier *masses de dépenses* ou *missions particulières*; le premier est celui du vote à l'Assemblée nationale; le second constitue la division du crédit voté par programme donné dans le livre des crédits votés par l'Assemblée nationale; le troisième représente une dimension information permettant d'analyser le contenu des éléments de programmes.

Financement des universités du Québec. Subventions de fonctionnement, Règles, Janvier 1977, pp. 32-42

Ces documents précisent en outre certaines contraintes, notamment en matière de virements (transferts) d'une masse à l'autre. De façon générale, les virements ont été condamnés, mais divers assouplissements ont été introduits. Le document relatif à l'année 1977-78 établissait à cet égard les principes suivants:

> Les universités peuvent effectuer tous les virements nécessaires à l'intérieur de chacun des éléments 1 et 3 sans autorisation préalable du ministère. Cependant, l'enveloppe de base de l'année subséquente sera établie à partir de l'enveloppe finale par élément et masse de dépenses que le ministère aura fait parvenir aux universités à la fin de la revue de programmes précédente et seuls les virements que le ministre aura autorisés seront pris en compte dans l'établissement de l'enveloppe de base de l'année suivante. Par ailleurs, au moment de la revue de programmes une institution pourra demander que la base des calculs soit modifiée.
>
> Règles relatives aux virements entre les éléments, les activités, les masses de dépenses.
>
> - Les virements entre les éléments de programmes sont possibles mais doivent être approuvés d'abord par le ministère de l'Éducation;
> - Tous les virements entre les activités de l'élément 2 *missions particulières d'enseignement et de recherche* doivent être approuvés *a priori* par le ministère;
> - À l'intérieur des autres éléments de programmes, le ministère n'énonce pas de règle spécifique. Cependant, il informe les universités qu'il calculera l'enveloppe de base de l'année suivante, à partir de la ventilation de l'enveloppe finale de l'année précédente, à moins qu'il ait autorisé un virement spécifique entre les masses de dépenses.

1.4.7 Les déficits

En 1977 également, le ministère a décrété qu'il ne tiendrait plus compte des déficits encourus par une université; l'université qui présente un déficit devra le résorber à même ses subventions et revenus réguliers des années suivantes ou des années précédentes.

1.5 L'évolution du budget des subventions de fonctionnement depuis 1971

Depuis que le financement est effectué selon la méthode historique, le budget de l'enseignement supérieur au Québec a connu une croissance importante. Les chiffres apparaissant à la page suivante en témoignent.

L'augmentation annuelle la plus spectaculaire des années soixante-dix a été enregistrée en 1975, alors que le gouvernement du Québec a indexé globalement de 28 pour cent les masses salariales du secteur public québécois et les subventions aux universités ont cru en conséquence.

Tableau VI

Évolution des dépenses et des subventions de fonctionnement des établissements universitaires du Québec, 1960, 1980.

Année	Effectifs (EETC)	A Dépenses totales '000$	A Dépenses totales per capita	Dépenses considérées '000$	Dépenses considérées per capita	B Subventions '000$	B Subventions per capita	Rapport B sur A
1960-61	20,146	31,7	1,575		D	15,1	750	0,50
1961-62	22,984	38,7	1,682		i	18,2	791	0,47
1962-63	24,823	43,4	1,748	N	s	19,7	793	0,45
1963-64	27,041	51,5	1,905	o	p	22,1	817	0,42
1964-65	30,820	75,4	2,446	n	o	27,3	885	0,36
1965-66	34,788	90,8	2,898		n	34,9	1,003	0,38
1966-67	38,164	117,4	3,078		i	43,9	1,150	0,37
1967-68	43,525	142,6	3,276		b	66,9	1,536	0,47
1968-69	47,588	179,9	3,780		l	88,9	1,868	0,49
1969-70	55,689	215,0	3,862	156,0	e	115,3	2,070	0,54
1970-71	56,379	250,1	4,436	184,1	2,801	143,7	2,548	0,57
1971-72	69,803	284,1	4,070	210,7	3,265	172,4	2,470	0,61
1972-73	85,072	336,8	3,959	259,0	3,018	222,3	2,613	0,66
1973-74	89,778	396,0	4,411	306,6	3,044	259,9	2,895	0,66
1974-75	92,934	473,3	5,093	369,3	3,415	315,8	3,398	0,67
1975-76	100,485	560,1	5,574	442,3	3,974	409,3	4,073	0,73
1976-77	107,471	641,5	5,969	505,3	4,402	463,9	4,317	0,72
1977-78	116,08	763,0	6,577	599,6	4,702	547,9	4,722	0,72
1978-79	121,323				5,168	576,2	4,749	

Sources: pp. 24-25 dans *Les besoins financiers de l'éducation au Québec 1964-67; problèmes et options*, Québec, Ministère de l'éducation, 1964. *Analyse descriptive de l'évolution du financement de l'éducation au Québec*, 1964-1974, Québec, Ministère de l'éducation, 1975, et *Subventions de fonctionnement -Calculs*, Québec, Ministère de l'éducation, 1972-1980 (annuel) et compilation 1972-1979 (en date du 19 avril 1979).

2. Principaux problèmes: La critique des politiques Québécoises de soutien financier aux universités et aux étudiants des universités

La méthode historique utilisée pour calculer le montant de la subvention annuelle de fonctionnement accordée à chaque université a été critiquée abondamment, tout comme l'ont été les autres politiques du gouvernement québécois de soutien financier aux universités et aux étudiants des universités.

2.1 La méthode historique aurait eu un effet inflationniste

Une première critique concerne ce qu'on appelle l'effet inflationniste de la méthode historique. Cette critique est d'abord fondée sur le fait que les coûts universitaires, en dollars constants, ont continué de croître, alors qu'on aurait dû attendre des économies d'échelle et des gains de productivité au fur et à mesure que croissaient les effectifs étudiants et que s'affermissaient les établissements.

Cette critique est également fondée sur une série de comparaisons entre le Québec et l'Ontario ou entre le Québec et le reste du Canada.

Après l'augmentation spectaculaire des subventions québécoises en 1975, on a vu, en effet, que le coût moyen d'un étudiant universitaire du Québec *devait* être plus élevé que celui d'un étudiant de l'Ontario, alors que l'inverse avait été incontesté jusqu'en 1974-75[1].

Cette dénonciation de la méthode historique, qui fait d'elle une méthode inflationniste, repose, selon ceux qui voient les choses différemment, sur des comparaisons qui ne tiennent pas suffisamment compte des particularités respectives des *populations, régions* ou *périodes* comparées. À cet égard, il paraît difficile de comparer globalement le financement universitaire québécois au financement universitaire de l'Ontario, même en tenant compte de la répartition différente des étudiants (cycle collégial, premier cycle, cycles avancés, temps complet et temps partiel, taille des établissements et des départements) ainsi que de répartitions différentes des tâches entre les catégories de personnels.

2.2 La méthode historique, jointe à la faiblesse du budget réservé aux bourses, n'aurait pas permis le rattrapage et la démocratisation souhaités

En dépit des limites de toute comparaison, on fait souvent allusion à l'écart toujours élevé qui sépare le taux de fréquentation universitaire enregistré au Québec de celui qui est enregistré en Ontario pour les personnes de 18 à 24 ans (tableau VII). On insiste également sur la faiblesse de la proportion constituée par les diplômes québécois dans l'ensemble des diplômes décernés chaque année au Canada dans les sciences et dans les catégories plus avancées (deuxième et troisième cycles). On insiste souvent en outre sur l'écart entre le Québec et l'Ontario du point de vue des taux que représentent les détenteurs de diplômes universitaires dans la population adulte.

Alors qu'on a parlé de *rattrapage* dans le secteur universitaire, les chiffres des tableaux de la page suivante montrent que le Québec ne semble même pas avoir réussi à maintenir l'écart.

De même, comme il sera montré dans le livre troisième du rapport du comité, la proportion constituée par les fils et filles d'ouvriers ou d'employés parmi les étudiants d'université âgés de 18 à 24 ans n'a guère augmenté au cours des années soixante-dix.

---

(1) Ce sont les conclusions de deux statisticiens du MEQ, Michel Bisson et Blaise Pouliot, dans *Essai de comparaison, dépenses de fonctionnement Ontario-Québec*, Québec, MEQ, mars 1978 (document de travail). Les hypothèses de ces deux statisticiens ont été critiquées par plusieurs spécialistes. Voir à ce propos: le Mémoire de la CREPUQ adressé au Ministre en novembre 1978 et intitulé *Analyse de quelques indicateurs du niveau de développement du système d'enseignement supérieur du Québec, de l'effort relatif de la société et du gouvernement, et de la productivité des universités québécoises* (88 pages).

TABLEAU VII

Taux de fréquentation universitaire, trois cycles, Québec et Ontario, francophones et anglophones, 1973-1976, population de 18 à 24 ans.

Année	Québec		Ontario
	anglophones	francophones	
1973	11,04	4,17	6,09
1976	11,66	4,62	6,82

Source: Michel BISSON et Blaise POULIOT, *Différents taux de fréquentation universitaire, Ontario, Québec automne 1973 à automne 1976*, Québec, ministère de l'Éducation, mars 1978.

TABLEAU VIII

Proportion des détenteurs d'un degré universitaire dans la population âgée de 15 ans et plus, Québec et Ontario, francophones et anglophones, 1978, (juillet)

Année	Québec		Ontario
	anglophones	francophones	
1978	12,2	4,2	8,2
	moyenne: 5,8		

Source: Calculs inédits à partir des données de Statistiques Canada sur la population active. La proportion pour l'ensemble du Québec, est de 5,8.

Note: Les provinces avec un taux inférieur à 5,8: Terre-Neuve (4,1), l'Île du-Prince-Edouard (5,5) et la Saskatchewan (5,4).

TABLEAU IX

Nombre de diplômes décernés au Québec en 1970 et en 1975

	1970	1975	Augmentation en %
au premier cycle (moyenne)	9805	16670	70%
sciences pures (très coûteux)	1650	1550	-6%
médical et para-médical	1100	1675	52%
sciences humaines	3000	4500	50%
sciences appliquées	1060	1690	59%
administration	1220	1980	62%
lettres	725	1325	83%
arts	250	550	120%
éducation (pas coûteux du tout)	800	3400	325%
au deuxième cycle (moyenne)	1860	2510	35%
au troisième cycle (moyenne)	290	350	20%

Source: Commission d'étude sur les universités, *Document de consultation*, p. 58.

Il est tentant d'imputer au financement public de l'enseignement supérieur effectué par le gouvernement du Québec l'échec relatif des politiques de rattrapage et de démocratisation. Ceux qui le font s'appuient sur trois types d'arguments. Le premier, c'est que l'effort consenti par le gouvernement du Québec aurait été, globalement, insuffisant. Le deuxième argument, c'est que le budget des bourses d'études aurait été insuffisant et que l'administration de ces bourses aurait été inadaptée aux objectifs poursuivis officiellement. Le troisième argument, c'est que la méthode historique n'aurait pas comporté les incitations que les objectifs de rattrapage et de démocratisation devaient nécessiter.

L'argument suivant lequel l'effort du gouvernement du Québec dans le domaine de l'enseignement supérieur aurait été insuffisant repose, comme presque tout le reste d'ailleurs, sur des comparaisons. On a rappelé au comité que la part du budget provincial du Québec consacré au financement de l'enseignement supérieur au cours des années soixante-dix a été inférieure à 5 pour cent, c'est-à-dire moins que la part constituée par les soutiens analogues dans les budgets des autres provinces du Canada. En Ontario, au début de la décennie, 8 pour cent du budget provincial était consacré à l'enseignement supérieur. La moyenne canadienne, Québec exclu, était supérieure à 7 pour cent.

La validité de cet argument est contestée par quelques spécialistes qui signalent que l'effort du Québec dans le financement des universités représente une part de son produit intérieur brut comparable à celle que représente le financement public des universités dans le produit intérieur brut des provinces plus riches que le Québec. On ajoute par ailleurs que les comparaisons ne tiennent pas suffisamment compte des particularités respectives des systèmes universitaires des régions comparées non plus que des priorités différentes que leurs environnements distincts imposent aux divers gouvernements.

L'argument suivant lequel le budget des bourses et l'administration du régime des bourses sont inadéquats a été soulevé dans plusieurs mémoires soumis à la Commission. Le montant réservé aux bourses a généralement constitué une proportion inférieure à 5 pour cent de l'ensemble des crédits affectés à l'enseignement supérieur par le gouvernement du Québec. Ce budget des bourses était de 9 millions de dollars en 1972-73, de 15 millions en 1976-77, mais de 30 millions en 1977-78. Ces sommes, qu'il faut répartir en milliers de petits montants, ne fournissent finalement pas l'incitation suffisante dont auraient besoin un nombre élevé de jeunes Québécois qui n'ont pas le moyen de ne pas travailler. Les modalités d'attribution des bourses découragent même de nombreux étudiants puisque le montant des revenus du travail (mais non pas ceux du capital!) est déduit du montant de la bourse!

La validité de cet argument est contestée par ceux qu'impressionne le fait que quelque 20 pour cent des étudiants de l'enseignement supérieur sont boursiers et que les bénéficiaires de prêts garantis par l'État sont plus nombreux encore.

L'argument suivant lequel la méthode historique n'aurait pas incité les universités à développer les programmes coûteux et à pousser leurs étudiants à poursuivre leurs études repose sur le fait que cette méthode de financement n'établit aucune distinction entre les catégories d'enseignements ou de programmes, hormis, dans une certaine mesure, pour le calcul des étudiants-équivalent-temps-complet (E.E.T.C.) des cycles supérieurs. Il s'ensuit qu'un étudiant supplémentaire en première année *rapporte* autant qu'un étudiant supplémentaire en troisième année. De même un étudiant supplémentaire en lettres ou en droit rapporte autant qu'un étudiant supplémentaire en médecine ou en sciences pures. Les coûts des uns et des autres sont très variables, même si le financement n'en tient pas compte.

2.3 La méthode historique aurait favorisé certaines universités

De plus, et c'est une autre critique, en adoptant la méthode historique le Québec aurait favorisé financièrement les universités qui allaient accroître, au cours des années suivantes, la proportion de leurs effectifs étudiants constituée par les clientèles peu coûteuses, c'est-à-dire, essentiellement, les clientèles des cours offerts à de grands groupes, les clientèles des disciplines pour lesquelles il n'est besoin de recourir à des équipements coûteux (laboratoires ou ateliers, par exemple) ou à des méthodes pédagogiques onéreuses (séminaires, par exemple), et, enfin, les clientèles à temps partiel (qui s'accommodent d'enseignements en fin de semaine ou en soirée et qui n'exigent guère d'encadrement). Inversement allaient être défavorisées les universités qui, au début de la décennie, répondaient davantage aux besoins d'étudiants de premier cycle, à temps partiel, dans des disciplines comme la formation des maîtres ou les sciences sociales, et qui, d'année en année, auraient à poursuivre une certaine expansion vers le deuxième cycle et des secteurs plus spécialisés.

La méthode historique présente en effet l'inconvénient de faire d'une distribution initiale des effectifs étudiants la base du financement d'institutions dont les effectifs étudiants se redéploient sans cesse selon les disciplines. Les institutions qui enregistrent un redéploiement de leurs effectifs qui accroit la proportion constituée par les étudiants des programmes *rentables* bénéficient d'une marge de manoeuvre budgétaire plus considérable que celle des établissements qui enregistrent au contraire un redéploiement de leurs effectifs vers des programmes *plus coûteux*. Une marge de manoeuvre budgétaire plus grande permet à un établissement qui en bénéficie d'offrir à ses personnels et à ses étudiants, ou à certains d'entre eux, des conditions meilleures que celles qui prévalent dans des établissements moins favorisés.

Malgré l'incitation présumée apportée par la méthode historique à orienter les étudiants vers les programmes rentables, et même si les statistiques semblent montrer que globalement les étudiants québécois ont été orientés davantage vers ces programmes, il est clair que l'évolution n'a pas été identique dans tous les établissements. Certains ont aujourd'hui une proportion d'étudiants rentables plus grande qu'en 1969-70 (année de base), alors que d'autres en ont une qui est beaucoup plus faible. La méthode historique aurait donc favorisé certaines universités...

Elle aurait, par ailleurs, défavorisé les petites universités du fait que la base retenue (les dépenses réelles de 1969-70) ne tenait pas compte d'éventuelles économies d'échelle puisque les subventions de 1968 et de 1969 avaient été calculées selon une formule qui ne tenait pas compte de ces économies d'échelle qui auraient pu être réalisées par les grandes universités. Les petites universités obtenaient, au départ, des subventions par étudiant comparables à celles des universités plus grandes. Les petites universités ont jugé que le coût de leur implantation et de leur croissance, celui des programmes aux effectifs restreints, et celui des services administratifs essentiels, n'étaient pas couverts adéquatement. Autrement dit, ces universités ont jugé que le financement ne tenait pas compte de leur taille et, dans le cas des constituantes de l'Université du Québec, de leur jeunesse.

2.4 La méthode historique favorise les institutions en décroissance

On a vivement critiqué le mécanisme prévu dans les règles de financement pour tenir compte de la croissance des effectifs. Ce mécanisme a eu l'effet paradoxal d'accorder une prime de croissance aux établissements qui n'enregistraient aucune croissance.

Pour comprendre le fonctionnement de ce mécanisme, prenons un exemple, soit 1974-75. Les *règles* prévoyaient que les fonds prévus pour ajuster les subventions en fonction de la croissance des effectifs étudiants seraient distribués selon deux formules. La moitié de ces fonds devait être distribuée de la façon suivante: les dépenses considérées de l'année 1973-74, une fois indexées en fonction du taux d'inflation retenu par le gouvernement, seraient ajustées selon un taux égal à la moitié du taux de variation des effectifs de 1973-74 à 1974-75. L'autre moitié de ces fonds serait distribuée de la façon suivante: chaque établissement devait recevoir un complément de subvention (ajustement de croissance) de $56 par étudiant pour une première tranche de 4 000 étudiants, de $42 par étudiant pour une deuxième tranche de 4 000, de $28 par étudiant pour une troisième tranche, et de $14 par étudiant au-delà de 12 000.

Les calculs effectués au cours de 1974-75, selon les statistiques des inscriptions alors connues, révélèrent que l'Université McGill enregistrait une baisse d'effectifs par rapport à l'année précédente, tandis que le réseau de l'université du Québec continuait sa croissance spectaculaire. L'ajustement selon le taux de variation entrainait une réduction de la subvention de McGill de $435 000 (en dollars constants, c'est-à-dire après l'indexation reliée à l'inflation), et une augmentation de celle de l'Université du Québec de $1 845 000. Inversement, l'autre moitié de l'ajustement de croissance (le *per capita* de $56, de $42, de $28 et de $14) apportait à McGill un complément de $875 000... et à l'Université du Québec, un complément de $1 321 000. Finalement, McGill, qui enregistrait une substantielle *baisse* d'effectifs, obtint presqu'un demi-million de dollars en ajustement de *croissance* (c'est-à-dire $875 000 moins $435 000). Inversement l'Université du Québec, en pleine croissance, n'obtint que 80 pour cent de l'ajustement qu'elle aurait pu attendre d'un mécanisme qui aurait financé la croissance à 100 pour cent (c'est-à-dire $3 166 000 au lieu de $3 690 000).

La décision de distribuer la moitié des fonds de croissance selon une formule *per capita* et l'autre moitié en fonction de la croissance réelle, mais divisée par deux, a été justifiée de la façon suivante (en 1974 et 1975 comme en 1972 et en 1973):

> Le développement des universités n'est pas fonction directe des variations des populations étudiantes. Cela nous amène donc à ne pas allouer tout l'argent de développement en fonction de cette variable exclusivement. Cela est particulié-

rement significatif pour les établissements dont la population stagne ou diminue et qui peuvent quand même avoir à améliorer les programmes existants (page 23, *Règles*, 1974).

Il est probable que la pratique adoptée par le ministère en ce qui concerne les ajustements de croissance soit consécutive à des jeux de pression exercés par des administrateurs universitaires influents. Comme le mécanisme a joué avec régularité en faveur de certaines institutions, malgré la révision annuelle et préalable des taux et des barèmes, il est loisible de poser une telle hypothèse.

En 1976, le ministère a décidé de financer la croissance intégralement, et d'abandonner le *per capita* de croissance.

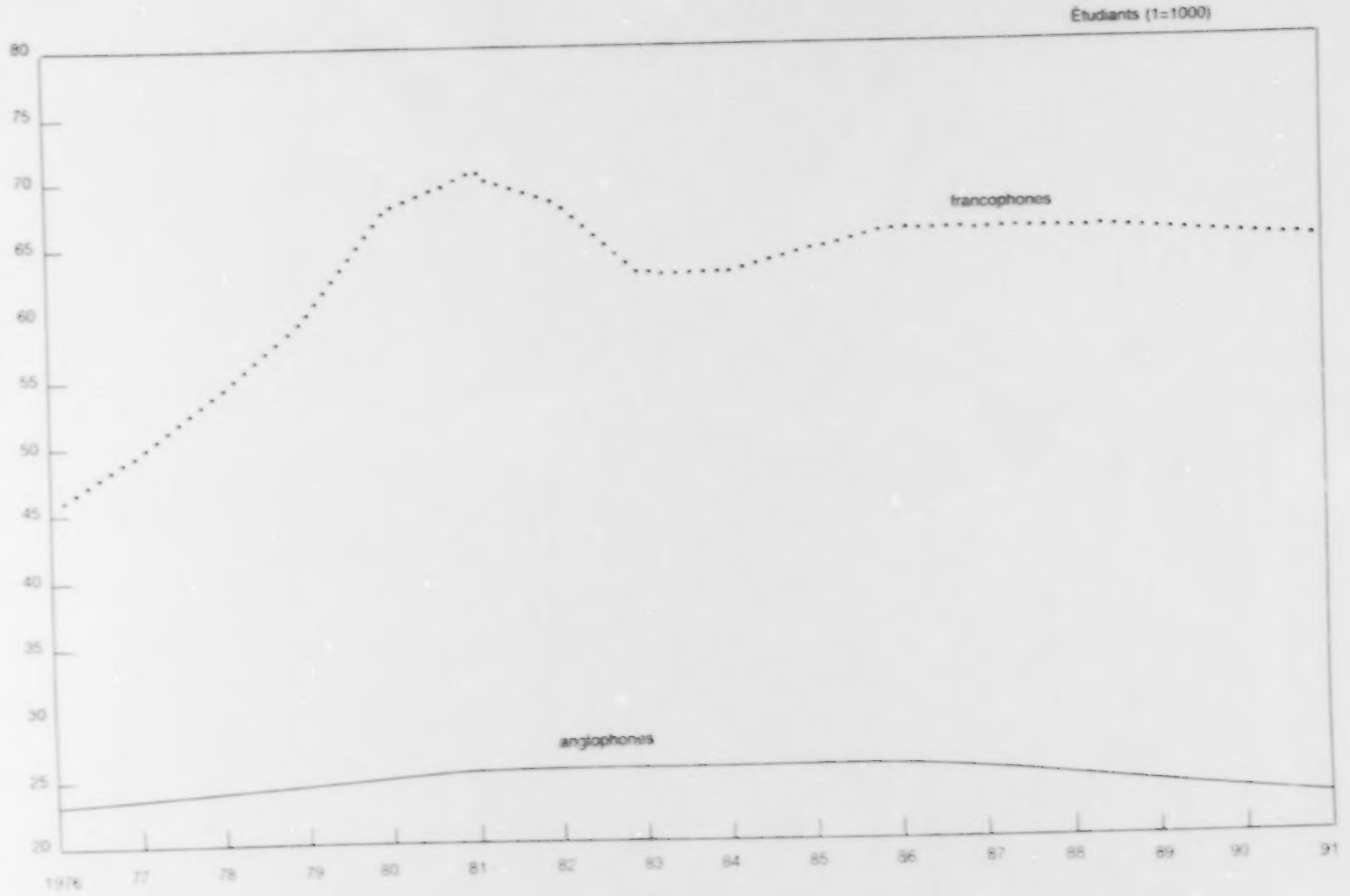
Mais peu après, en 1977, pour faire face, paraît-il, aux prévisions qui annonçaient une chute importante des inscriptions en 1982, le ministère a décidé que la croissance, en 1977-78, ne serait financée qu'à 75 pour cent. En 1978-79, elle ne l'a été qu'à 50 pour cent. En 1979-80, elle le sera de façon différenciée, selon l'importance du taux de croissance de chaque établissement, à 25 pour cent si la croissance est faible (moins de 4 pour cent), à un peu plus de 25 pour cent si elle est de l'ordre de 4 à 8 pour cent, à 30 pour cent exactement si elle est de 8 pour cent, à 60 pour cent exactement si elle est de 20 pour cent. Les barèmes sont de 15 pour cent du taux de croissance pour la croissance située entre 0 à 4 pour cent, de 50 pour cent du taux de croissance pour la croissance située entre 4 à 8 pour cent, et de 75 pour cent du taux de croissance pour la croissance située au-delà de 8 pour cent.

Quelles sont donc ces prévisions alarmantes qui auraient, dit-on, justifié les nouvelles formules? Il s'agit de prévisions globales, pour l'ensemble du Québec, fondées sur l'hypothèse que les taux de fréquentation ne varieront pas! Autrement dit, il s'agit de prévisions qui supposent que le taux de fréquentation universitaire des Montréalais de langue anglaise âgés de 18 à 24 ans restera de 15 pour cent, alors que celui des francophones du même âge dans l'Est de Montréal ou à l'extérieur de Montréal restera de 4 pour cent.

Les prévisions du ministère tiennent pourtant compte des données démographiques qui montrent que la poussée démographique des jeunes francophones se poursuit, avec une accélération momentanée en 1979 et 1980, liée partiellement aux réaménagements antérieurs du programme scolaire. Les statisticiens du ministère ont montré le phénomène (toujours avec l'hypothèse de taux de fréquentation stabilisés) dans un graphique de leur rapport (tableau X).

Tableau X

INSCRIPTONS UNIVERSITAIRES DES SOUS-GRADUÉS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES TEMPS COMPLET 1976-1991



Source: *Prévisions des clientèles universitaires québécoises 1976-1911*, D.G.E.S. – S.E.I., comité mixte D.G.E.S. et universités sur les prévisions des clientèles universitaires, p. 23

Bien que ses propres statistiques annoncent une croissance des effectifs des universités de langue française et une chute des effectifs dans les autres universités, le ministère a institué en 1977, et maintenu en 1978 et 1979, un mécanisme d'ajustement à la croissance qui augmente la subvention par étudiant des universités qui enregistrent une baisse d'effectifs et qui pénalise les universités encore en pleine croissance, ces dernières devant assumer, année par année, *une réduction croissante* de leur budget moyen d'opérations, en dollars constants et par étudiant.

L'opération engagée est une *opération de lissage*, en langage d'actuaires. Cette opération de lissage engagée en 1977, et poursuivie en 1979-80, amène la courbe du financement à rejoindre celle des effectifs prévus en 1983. C'est ce qu'illustre le graphique à la page suivante (tableau XI).

Toutefois ce qui est peut-être justifié pour l'ensemble du réseau apparaît tout à fait dysfonctionnel au niveau de chacune des institutions. En effet, certaines institutions continuent de croître, et continueront de croître, alors que d'autres voient et continueront de voir leurs effectifs fondre... La *bosse* de la courbe sera entièrement supportée par quelques établissements déterminés. Au bout de 5 ans de ce régime d'ajustement, les inégalités entre les institutions auront atteint un niveau de crise.

De toutes façons, les textes officiels *(Règles)* ne font nullement mention de cette opération de lissage. Ils font simplement état d'un raisonnement fondé sur l'idée suivante: «on admet généralement que l'étudiant marginal (lire: supplémentaire) doit coûter moins cher...» (page 11, *Règles*, janvier 1977). En avril 1978, on lit: «on admet généralement que des économies d'échelle peuvent et doivent être réalisées...» (page 10, *Règles*, avril 1978).

La grande conséquence de tout cela, c'est finalement que les *subventions moyennes* par étudiant des institutions en croissance ne cessent de diminuer par rapport à celles des institutions stabilisées. Les tableaux XII à XIV attestent la réalité de cette conséquence.

Cette conséquence est paradoxale. Elle fait ressortir que les dirigeants du ministère de l'Éducation ne réussissent pas à imposer aux grandes institutions stabilisées les économies d'échelle supposément souhaitées mais qu'ils y parviennent dans le cas des institutions plus petites (mais non pas les toutes petites) qui connaissent une forte croissance.

2.5 Les contradictions entre les règles de financement et les objectifs officiels du financement

Les documents du ministère de l'Éducation du Québec ont généralement soutenu que l'un des objectifs visés par le gouvernement était l'*accessibilité* aux études supérieures. Curieusement, cet objectif a fait l'objet d'énoncés précis dans les documents relatifs au financement seulement en janvier 1977 et avril 1978. Dans *aucun* des documents consacrés aux règles, de 1972 à 1976 inclusivement, on ne trouve mention de cet objectif (par ailleurs exprimé par les ministres à l'occasion de diverses déclarations). L'objectif de l'accessibilité n'est évoqué dans les documents relatifs aux règles de financement qu'au moment où l'on coupe à 75 et à 50 pour cent du taux de croissance l'ajustement des budgets de fonctionnement. Le texte *incriminé* se lit comme suit:

> Le ministère entend maintenir sa politique d'accessibilité aux études supérieures, ce qui implique notamment le maintien d'une incitation forte à l'admission par les universités d'un plus grand nombre d'étudiants... En conséquence, afin d'inciter les institutions universitaires à admettre de nouveaux étudiants, les masses salariales et la masse des autres coûts seront augmentées, en 1977-78, de 75% du taux de croissance de la clientèle étudiante (page 11, *Règles*, janvier 1977).

Tableau XI

Courbe des inscriptions universitaires sous-gradués francophones temps complet, 1976-1987, et courbe des budgets d'opération des universités, selon la formule adoptée en 1977-78 et en 1978-79 quant au financement des augmentations d'effectifs base 100, 1976.

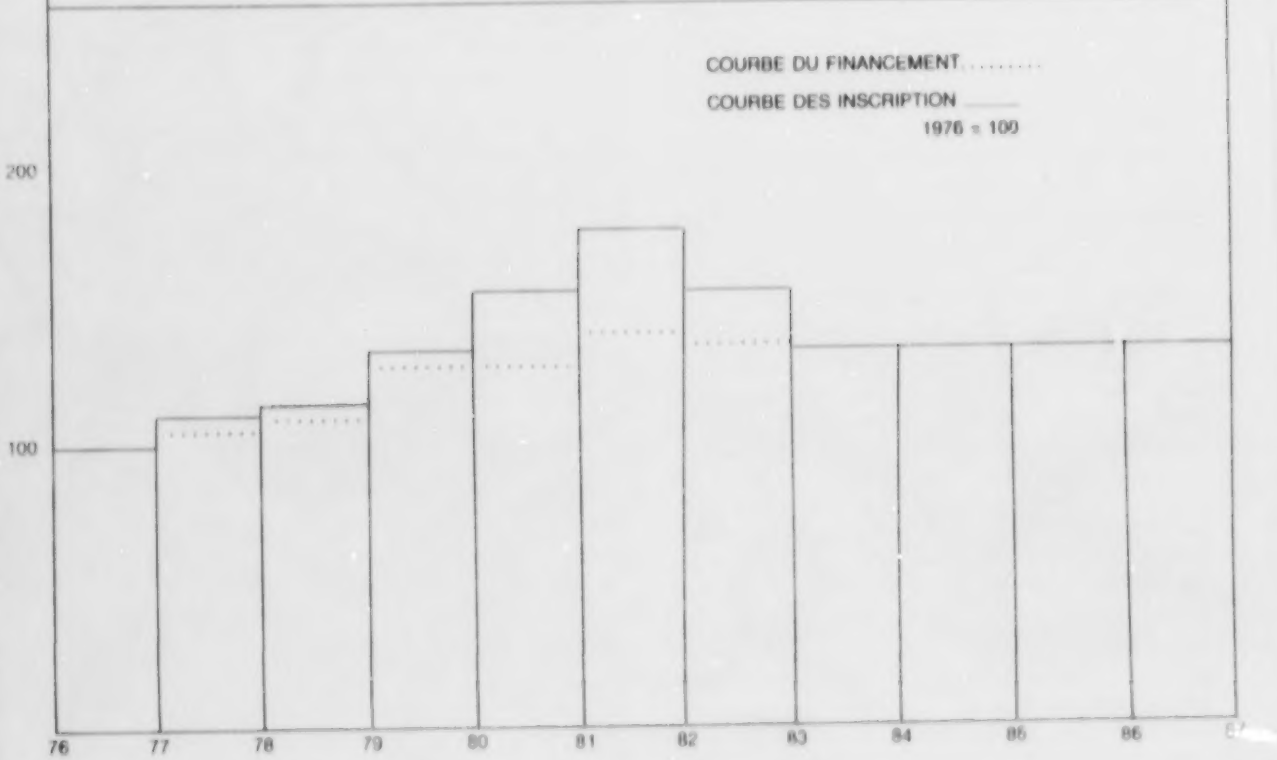


Tableau XII

UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Évolution de la population étudiante équivalence temps complet
1972-1973 à 1978-1979

	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979
Bishop's	688	837 (21.6)[2]	886 (5.8)	977 (10.2)	1 083 (10.8)	1 148 (6.0)	1 179 (2.7)
Concordia	17 099	16 050 (-6.2)	14 973 (-6.8)	15 026 (0.3)	15 191 (1.0)	15 578 (2.5)	15 180 (-2.6)
H.E.C.	1 928	2 150 (11.5)	2 224 (3.4)	2 463 (10.7)	4 939 (100.5)	5 251 (6.3)	5 251 (0.0)
Laval	12 594	14 724 (16.9)	16 015 (8.7)	17 639 (10.1)	18 845 (6.8)	20 263 (7.5)	21 059 (3.9)
McGill	15 952	17 079 (7.0)	16 810 (-1.6)	17 821 (6.0)	18 222 (2.2)	18 088 (-0.8)	18 100 (0.0)
Montréal	14 815	16 184 (9.2)	17 477 (7.9)	19 247 (10.1)	20 871 (8.4)	22 385 (7.2)	23 630 (5.5)
Polytechnique	1 737	1 805 (3.9)	1 973 (9.3)	2 387 (20.9)	2 624 (9.9)	2 817 (7.3)	2 892 (2.6)
Québec:							
C.E.U.O.Q.	566	834 (47.3)	1 057 (26.7)	1 461 (38.2)	1 800 (23.2)	1 991 (10.6)	2 271 (14.0)
Chicoutimi	1 798	1 767 (-1.7)	1 057 (10.8)	2 075 (6.0)	2 594 (25.0)	3 033 (10.9)	3 378 (11.3)
Montréal	8 041	7 617 (-5.3)	8 272 (8.8)	8 924 (7.9)	7 456 (-16.5)	9 150 (22.8)	11 030 (20.4)
Rimouski	1 251	1 254 (0.2)	1 428 (13.9)	1 473 (3.2)	1 720 (16.8)	1 914 (11.2)	2 076 (8.4)
Trois-Rivières	3 193	3 496 (9.5)	3 652 (4.5)	4 096 (12.2)	4 417 (7.8)	4 710 (6.6)	5 124 (8.7)
Télé-université	—	257 (—)	243 (-5.5)	254 (4.5)	464 (82.6)	1 714 (269.8)	1 800 (5.0)
E.N.A.P.	42	79 (88.0)	127 (60.7)	113 (-11.1)	98 (-13.3	66 (-32.7)	74 (12.1)
E.T.S.	—	— (—)	19 (—)	111 (484.2)	219 (97.2)	355 (62.1)	450 (26.7)
I.A.F.	—	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	6 (—)	11 (83.3)
I.N.R.S.	20	37 (85.0)	25 (-28.6)	25 (0.0)	16 (-26.0)	47 (193.7)	43 (-8.6)
Sous-total	14 911	15 341 (2.8)	16 780 (9.3)	18 532 (10.4)	18 784 (1.3)	22 994 (22.4)	26 257 (14.1)
Sherbrooke	5 349	5 609 (4.8)	5 796 (3.3)	6 393 (10.3)	6 912 (8.1)	7 494 (8.4)	7 776 (3.7)
TOTAL:	85 073	89 776 (5.5)	92 934 (3.5)	100 485 (8.1)	107 471 (6.9)	116 018 (7.9)	121 323 (4.5)

(1) La population étudiante a été obtenue par le rapport: Masse des droits de scolarité des étudiants à temps complet et à temps partiel par discipline/ Taux des droits de scolarité des étudiants à temps complet par discipline

(2) Les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage d'augmentation par rapport à l'année précédente

D.G.E.S. - S.A.F.
Le 13 mars 1979

Tableau XIII

UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

Évolution des subventions de fonctionnement
1972-1973 à 1977-1978 UNITE: miller de dollars

	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978
BISHOP'S	$1 709	$1 968 (15.1)[1]	$2 391 (21.4)	$3 151 (31.7)	$3 745 (18.8)	$4 336 (15.7)
CONCORDIA	20 175	25 036 (24.0)	29 980 (19.7)	39 696 (32.4)	45 123 (13.6)	51 753 (14.6)
H.E.C.	2 915	3 464 (18.8)	4 385 (26.5)	6 063 (38.2)	7 441 (22.7)	9 621 (29.2)
LAVAL	42 503	49 017 (15.3)	60 372 (23.1)	77 690 (28.6)	84 851 (9.2)	103 642 (22.1)
MCGILL	38 877	45 238 (16.3)	53 821 (18.9)	68 228 (26.7)	76 710 (12.4)	85 539 (11.5)
MONTRÉAL	47 255	55 070 (16.5)	66 375 (20.5)	83 795 (26.2)	96 249 (14.8)	113 093 (17.5)
POLYTECHNIQUE	6 785	7 675 (13.1)	9 361 (21.9)	12 163 (29.9)	14 496 (19.11)	16 837 (16.1)
QUÉBEC	44 913	42 267 (16.3)	64 163 (22.7)	87 547 (36.4)	99 855 (14.0)	121 780 (21.9)
SHERBROOKE	17 206	20 210 (17.4)	24 959 (23.5)	31 090 (24.5)	35 619 (14.5)	41 259 (15.8)
TOTAL	$222 338	$259 936 (16.9)	$315 807 (21.4)	$409 423 (29.6)	$464 09 (13.3)	$547 860 (18.0)

Source: Subventions de fonctionnement des cahiers de calculs 1972-1973 à 1977-1978 après redressement pour tenir compte de certaines subventions versées pour les années antérieures, D.G.E.S. - S.A.F., le 13 mars 1979.

(1) Les chiffres entre parenthèse indiquent le pourcentage d'augmentation par rapport à l'année précédente

Tableau XIV

SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT (ou d'équilibre) PAR ÉTUDIANT ÉQUIVALENT TEMPS COMPLET ATTRIBUÉ À CHACUNE DES UNIVERSITÉS À VOCATION GÉNÉRALE, QUÉBEC, 1969-1979

	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978
BISHOP'S	2484	2351 (-5.4)[1]	2699 (14.8)	3225 (19.5)	3458 (7.2)	3777 (9.2)
CONCORDIA	1180	1560 (32.2)	2002 (28.3)	2642 (31.9)	2970 (12.4)	3322 (11.8)
H.E.C.	1512	1611 (6.5)	1972 (22.4)	2461 (24.8)	1506 (-38.9)	1832 (21.6)
LAVAL	3375	3329 (-1.4)	3770 (13.2)	4404 (16.8)	4502 (2.2)	5115 (13.6)
MCGILL	2437	2649 (8.7)	3202 (20.8)	3828 (19.5)	4210 (9.7)	4726 (12.2)
MONTRÉAL	3190	3403 (6.6)	3798 (11.6)	4354 (14.6)	4611 (5.9)	5052 (9.5)
POLYTECHNIQUE	3906	4252 (8.8)	4744 (11.5)	5095 (7.4)	5524 (8.4)	5977 (8.2)
QUÉBEC	3012	3407 (13.1)	3824 (12.2)	4724 (23.5)	5316 (12.5)	5296 (-0.4)
SHERBROOKE	3216	3601 (11.9)	4306 (19.6)	4863 (12.9)	5153 (5.9)	5505 (6.8)
MOYENNE	2613	2895 (10.6)	3398 (17.3)	4974 (19.9)	4318 (6.0)	4722 (9.3)

Source: Les deux tableaux précédents

(1) Les chiffres entre parenthèses indiquent l'augmentation en pourcentage par rapport à l'année précédente

Tout aussi paradoxal est l'effet des pratiques de financement sur le réseau. Les conditions d'études et de travail offertes par les diverses institutions présentent des inégalités importantes, qui sont dues au mode de financement. Ces inégalités suscitent des frustrations et alimentent les antagonismes. Paraissent alors bien lointaines les visées d'excellence, de coordination, de saine émulation qui année après année étaient exprimées dans les premiers pages du texte sur les *Règles*. Dans le document *Subventions de fonctionnement-Règles* d'avril 1973, le ministère affirmait considérer «l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur et de recherche *comme un réseau* travaillant à atteindre des objectifs communs». Et le texte continuait ainsi:

> Cette conception amène le ministère de l'Éducation à voir les institutions comme complémentaires les unes des autres. Sans faire disparaître *une saine concurrence interinstitutionnelle*, cette conception insiste sur la *coordination* et l'*excellence* du réseau. Dans la mesure de ses disponibilités, le gouvernement veut orienter ses règles d'allocation des subventions vers ces objectifs (*op. cit.*, p.3)

Ce texte a été maintenu tel quel jusqu'en 1976-77.

Un autre paradoxe: les masses salariales. Le même document de 1973, cité plus haut, rappelle que, pour faciliter l'implantation d'une politique salariale cohérente, le ministère avait décidé en 1970 d'imposer certaines règles de non-transférabilité. Le but était (*op. cit.*, p. 20) de contenir les masses salariales à l'intérieur de certaines limites. Il est intéressant de rapprocher cet objectif d'un autre énoncé (reproduit plus haut), affirmant que «le ministère ne désire pas influencer» les politiques des institutions quant aux postes, échelles, etc.

Ce document de 1973 rappelle également l'intention, exprimée dès 1970, de faire évoluer la méthode historique vers un système de rationalisation des choix budgétaires, c'est-à-dire la recherche d'une «allocation des ressources à partir d'une meilleure image de la situation de chaque université» (*op. cit.*, p. 9). Afin de préparer cette évolution vers la rationalisation des choix budgétaires, annonce le document de 1973, «la *Direction générale de l'enseignement supérieur* souhaite obtenir de l'information sur la quantité de services d'enseignement dispensés, sur la charge qu'imposent ces services aux ressources humaines et sur leur utilisation par les étudiants» (*op. cit.*, p. 10).

Un premier inventaire avait été réalisé en 1972-73, par un groupe de concertation constitué par la DGES et la CREPUQ.

Ce n'est qu'en janvier 1977, que le ministère a introduit la *ventilation par éléments de programme*.

Mais cette volonté d'introduire *éventuellement* une rationalisation des choix budgétaires dans le financement de l'enseignement supérieur relève elle aussi du paradoxe puisque le ministère n'a même pas d'informations précises et certaines sur les effectifs étudiants inscrits dans les divers programmes d'étude gérés par les établissements.

2.6 La comptabilité des inscriptions étudiantes

La comptabilité même des E.E.T.C., sur laquelle s'appuie le calcul des ajustements de «croissance», fait d'ailleurs l'objet de critiques insistantes. De 1971 à 1978, cette comptabilité s'effectuait comme suit: on divisait la masse des revenus de scolarité des étudiants (par discipline, s'il le fallait) par le taux des droits de scolarité de l'étudiant régulier à temps complet (par discipline, s'il le fallait). On appelle E.E.T.C. (étudiant équivalent temps complet) le quotient obtenu à la suite de la division *masse des revenus de scolarité* par *taux des droits de scolarité de l'étudiant régulier à temps complet*. En 1978-79, le ministère a modifié la formule de dénombrement des E.E.T.C. par l'introduction d'une clause relative aux droits de scolarité par crédit. Le recours à cette formule a mis fin, croit-on, à une surévaluation des clientèles de certains établissements qui appliquaient des droits de scolarité plus élevés aux étudiants à temps partiel (le total des droits payés par les étudiants à temps partiel étant divisé par le tarif applicable à un étudiant régulier à temps complet, il s'ensuivait une surévaluation du nombre d'E.E.T.C.). Il reste que le Québec n'a pas institué de mécanisme de vérification des données sur les inscriptions, alors qu'il y a un tel mécanisme de vérification en Ontario.

2.7 L'annuité du financement et les règles administratives particulières

On a également critiqué la base annuelle du financement qui impose, aux universités en développement, des problèmes de gestion considérables (selon les mémoires de l'UQAC, CEUOQ, UQ, UQTR, UQAM, SPUQAR), et leur impose parfois de recourir à des subterfuges tels «l'emploi abusif des chargés de cours» (Syndicat des professeurs de l'Université du Québec). Craignant le déficit, certains établissements en situation de croissance limitent le plus possible les engagements, ce qui peut finalement nuire à la qualité de l'enseignement si la croissance s'avère importante... Pour faciliter les choses le ministère a annoncé en 1979 la décision de comptabiliser la moyenne des taux de croissance de plusieurs années plutôt que le seul taux de croissance de l'année en cause.

Les règles administratives relatives aux virements (transferts), emprunts (et déficits), revenus propres, surplus et autres éléments techniques couverts dans le document annuel du ministère intitulé *Règles*, sont également objets de critiques. Les règles de non transférabilité accroissent l'inégalité des conditions entre les institutions. La question des emprunts et déficits n'est pas moins controversée: pourquoi pénaliser une institution qui éprouve des difficultés, surtout si celles-ci découlent elles-mêmes de difficultés provenant directement ou indirectement du mode de financement lui-même?

2.8 Et d'autres questions encore...

Il faut également faire état du problème que pose la prise en considération des dons et des revenus provenant des fonds ou dotations privés dont jouissent certains établissements.

Ceux qui jouissent de ces revenus privés considèrent néanmoins que les restrictions qui leur sont imposées sont excessives. Ceux qui n'en reçoivent pas rappellent que ces revenus privés proviennent en grande partie de donateurs qui ont obtenu des allégements fiscaux en accordant leurs dons aux universités.

La question des frais de scolarité (droits à payer par les étudiants) fait également l'objet de critiques nombreuses et parfois contradictoires. On se plaint de ce que les frais (ou droits) ne sont pas standardisés. On se plaint aussi de ce que les droits ou frais payés par les étudiants à temps partiel sont parfois plus importants, par crédit, que ceux des étudiants réguliers à temps complet. On souhaite également une réduction générale des frais de scolarité; certains préconisent la gratuité, quelques-uns, le présalaire étudiant ou même le service civique. On s'interroge également sur l'opportunité de réclamer des étudiants non-québécois des frais (ou droits) de scolarité plus élevés que ceux qui sont exigés des Québécois. On se demande en outre s'il est raisonnable, compte tenu des coûts variables selon les disciplines et les niveaux, d'avoir des frais (ou droits) de scolarité uniformes, admettant par ailleurs que la standardisation soit appliquée en ce qui a trait aux établissements (mêmes droits partout, dans une discipline donnée), et en ce qui a trait aux rythmes d'étude (mêmes frais par crédit que l'étudiant soit inscrit à temps complet ou à temps partiel). On s'interroge enfin sur l'opportunité de calculer les effectifs sur la base des revenus dérivés des droits et frais de scolarité.

Certains commentateurs estiment enfin que la méthode historique n'apporte aucune incitation en faveur de la recherche, ni de la mission dite de service à la collectivité, ni en faveur du renouvellement du corps professoral, ni en faveur du développement des bibliothèques etc.

2.9 En somme...

En somme, parmi les principes et options qui caractérisent la méthode historique, ceux qui ont le plus intéressé le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire sont:

- La prise de position affichée dans les documents du ministère en faveur de l'*autonomie* des établissements et la *saine concurrence* entre institutions;
- la volonté affirmée dans les documents du ministère d'assurer une certaine *continuité* dans le financement;
- la volonté affirmée dans les documents du ministère d'adapter les budgets à la *croissance des coûts* et à celle des effectifs étudiants, favorisant de ce fait l'objectif *d'accessibilité* (bien que, en pratique, le financement n'a sans doute pas facilité l'accessibilité au plus grand nombre);
- la volonté de réaliser des *économies d'échelle*, (même si on ne sait pas, de fait, si elles sont réalisables dans le respect de l'équité);
- la volonté d'assurer *l'excellence*;
- la volonté de mieux *coordonner* les affectations de ressources;
- la volonté d'effectuer des *correctifs* au mode de financement plutôt que de le remplacer par un autre.

Et, parmi les critiques, celles qui ont le plus touché le Comité sont celles qui montrent comment, paradoxalement, les pratiques du financement ont souvent éloigné le réseau des objectifs poursuivis par le ministère.

3. La recherche de solutions

Parmi les propositions sérieuses en matière de financement universitaire, on peut distinguer d'abord celles qui font un appel croissant aux ressources publiques d'une part et, d'autre part, celles qui font davantage appel aux ressources privées. Il faut aussi distinguer les propositions qui mettent l'accent sur l'aide publique aux étudiants *(financer la demande*, comme disent les économistes) et celles qui mettent l'accent sur l'aide publique aux établissements *(financer l'offre)*. Et il faut enfin distinguer les formules diverses, à l'intérieur de chaque grande option.

3.1 Les arguments à l'appui d'un retour au financement privé de l'enseignement supérieur

Certaines personnes préconisent le retour au financement privé de l'enseignement supérieur ou du moins un accroissement de la part occupée, dans le financement du réseau universitaire, par les contributions privées des étudiants et de leurs familles ou employeurs. Les arguments utilisés par ceux qui préconisent une réduction de la part constituée par les subventions gouvernementales dans les budgets des universités peuvent être classés en deux grandes catégories.

Une première catégorie d'arguments repose sur l'idée que les subventions aux universités constituent, globalement, un transfert en faveur des classes favorisées, aux dépens des autres classes. On avance en effet l'idée que les bénéfices de l'enseignement universitaire avantagent surtout les classes favorisées, d'où proviennent la majorité des étudiants, et où se retrouvent la quasi totalité des diplômés puisque ces classes ne constituent que 15 pour cent environ de l'ensemble de la population tandis que le financement est prélevé de façon à peu près égale dans toutes les classes de la société (le taux réel du fardeau fiscal total étant en effet à peu près le même pour toutes les classes). On prétend qu'en réduisant la part de l'État dans le financement du réseau universitaire, on réduirait l'importance de ce transfert en faveur des classes favorisées.

Une deuxième catégorie d'arguments en faveur de la thèse du retrait de l'État hors du secteur universitaire repose sur l'idée que la *vérité des prix* est faussée par le financement public: présentement, les consommateurs d'enseignement universitaire ne paient directement qu'une petite fraction du coût réel de l'enseignement qu'ils consomment; s'ils payaient le coût réel, ils exigeraient sans doute un meilleur enseignement, plus d'efficacité et d'efficience, et, sans doute aussi, ils réduiraient leur consommation d'enseignement. Selon les défenseurs de cette thèse, la loi de l'offre et de la demande jouerait alors convenablement: les universités devraient ajuster l'offre (les cours, les programmes, et les prix) à la demande. Des gains de productivité dans l'enseignement supérieur seraient enfin possibles. Cette formule, par ailleurs, n'interdirait pas l'octroi de bourses au besoin ou au mérite.

3.2 Arguments à l'encontre d'un retour au financement privé de l'enseignement supérieur

Parmi ceux qui s'opposent à l'idée du retrait, même partiel, de l'État hors du financement du réseau universitaire, il y a d'abord ceux qui contestent la validité de l'argument relatif au *transfert* effectué en faveur de la *bourgeoisie* par le truchement du financement public du réseau universitaire.

Selon eux, ce transfert ne paraîtrait pas si évident si l'on tenait compte des étudiants adultes et des étudiants à temps partiel, si l'on tenait compte, non pas de la proportion de la population mais bien de la proportion des contributions fiscales apportées par chacune des différentes classes, si l'on tenait compte également des amputations que les taux progressifs de l'impôt sur le revenu font subir aux rémunérations des diplômés. Par ailleurs, pour poursuivre le raisonnement, même s'il y avait transfert, il est illogique de le considérer de façon isolée puisqu'il y a des transferts dans tous les sens (exemple: les programmes d'assistance publique et les diverses allocations forfaitaires aux individus constituent des transferts en faveur des catégories moins fortunées). De plus les avantages que la société retire de l'université ne sont pas limités à cette seule question des transferts; il faut en effet considérer les gains en productivité, l'innovation, et bien d'autres bénéfices.

D'autres s'opposent à la réduction du financement public du réseau universitaire, en invoquant l'argument suivant lequel, dans l'ensemble, plus la contribution privée exigée des individus est élevée, pour un service quelconque, plus grande est la sélectivité de type économique parmi les consommateurs de ce service: autrement dit, s'il fallait agir avec l'enseignement supérieur comme on agit avec le commerce des marchandises, seuls les plus riches pourraient s'offrir l'enseignement le plus cher. Si le coût de leurs études était entièrement assumé par les étudiants, bien rares seraient ceux qui poursuivraient au-delà du premier cycle leurs études universitaires, non seulement parce que bien rares seraient ceux qui auraient les moyens de le faire, mais aussi parce que bien rares seraient ceux qui verraient un avantage économique personnel à le faire.

Ceux qui s'opposent à l'idée de réduire la part de l'État dans le financement universitaire s'en prennent également à l'argument relatif à la *vérité des prix*. Ils s'étonnent d'abord que l'on puisse encore évoquer la vérité des prix dans une société où, comme au Canada et au Québec, la production et la distribution des biens et services sont règle-

mentées, contingentées, et subventionnées et où les entreprises elles-mêmes demandent à être assistées et subventionnées (directement ou indirectement). Citons à ce propos un passage (hors contexte) du mémoire que le Syndicat général des professeurs de l'Université de Montréal a soumis à la Commisison: «L'illusion principale est de croire qu'on peut évaluer le coût réel de chaque opération en éducation afin d'organiser l'éducation sur le modèle du marché des marchandises. Les valeurs en éducation sont attribuées et négociées politiquement. Vouloir y introduire les mécanismes de l'économie de marché ne fait qu'occulter les problèmes politiques et les mécanismes réels de la prise de décision».

Dans l'hypothèse où l'on arriverait à évaluer au coût réel les crédits d'enseignement et à les faire assumer par les étudiants, on obtiendrait sans doute, comme le prétendent les tenants du retrait de l'État, une réduction de la consommation d'enseignement et, particulièrement, une réduction de la consommation d'enseignement coûteux; mais alors qu'adviendrait-il du secteur universitaire québécois? Qu'adviendrait-il de la contribution du Québec en termes d'innovation industrielle si, en raison d'un régime de vérité des prix, on ne trouve bientôt plus, au Québec, que des universités atrophiées, privées de leurs savants coûteux dont les traitements sont néammoins relativement modestes par rapport à ceux des policiers ou des officiers de l'armée qui eux, exigent beaucoup d'équipements? Qu'adviendra-t-il des projets de développement économique et social du Québec si, faute d'avoir été encouragés ou aidés à l'acquérir, les Québécois n'ont pas le savoir requis?

Mais comment pourrait-on déterminer le *coût unitaire réel* d'un enseignement? Il est très difficile d'évaluer le coût unitaire d'une formation ou d'un cours. Cependant en 1978-79, au Québec, on peut estimer que le *coût moyen* des études universitaires est situé quelque part entre $20 et $200 par crédit par étudiant, selon que, dans le calcul de ce coût moyen, on tient compte des seuls crédits d'enseignement (cours, séminaires et autres activités similaires) ou de l'ensemble des crédits(y compris les crédits de recherche, de thèse, de laboratoire, etc.), et selon que l'on tient compte des seules dépenses directement reliées à l'enseignement ou, plutôt, de l'ensemble des dépenses universitaires (y compris les bibliothèques, immeubles, recherches, etc.). Le coût d'une heure d'enseignement pour un étudiant déterminé peut être aussi bas que $1 (cas d'un cours en amphithéâtre professé par une personne rétribuée à la leçon) ou aussi élevé que $1000 (cas d'un tutorat individuel assuré par un titulaire, impliquant l'utilisation d'un équipement spécialisé et l'aide de techniciens). Comment croire en la vérité des prix en matière d'enseignement universitaire? En admettant que l'on puisse identifier le coût direct de telle ou telle activité d'enseignement (coût variable selon le traitement du professeur, l'importance des équipements requis et le nombre des étudiants), comment mesurer les coûts indirects (bibliothèques, gestion, etc.)? Théoriquement, le problème n'est pas insoluble. On peut néanmoins se demander comment faire admettre qu'il puisse être soluble en pratique! Et se demander si l'effort requis pour mesurer ces coûts unitaires ne les augmenterait pas.

Ceux qui s'opposent à l'idée de réduire l'importance du financement public dans l'enseignement universitaire et la recherche estiment également que, compte tenu de ses particularités, le Québec n'a pas le choix entre plus ou moins de financement public de l'université, contrairement aux États-Unis qui sont le seul pays où un tel choix peut probablement être posé (car on y trouve quelque 230 millions d'habitants parlant une même langue, un très haut niveau de vie, un climat tempéré, des ressources variées, une industrie avancée, et les centres de recherche de ces puissantes organisations communément appelées multi-nationales).

Ce point de vue est aussi celui du Comité: au Québec, il n'y a pas de choix à cet égard. L'État doit soutenir l'université, s'il veut éviter de perpétuer la dépendance passée et les conséquences qui y sont rattachées (soldes migratoires négatifs, chômage élevé, sous-emploi de la population adulte, niveau de vie en retard par rapport aux niveaux de vie de pays moins dépendants, etc.). S'il tient au progrès économique (et au développement socio-culturel que la prospérité économique peut faciliter), le Québec doit maintenir ou accroître son appui à l'enseignement universitaire et à la recherche. Mais il peut le faire autrement qu'il ne l'a fait dans le passé, et surtout il doit éviter d'adopter servilement les choix effectués dans l'Amérique de langue anglaise en matière de financement public de l'université. Les choix doivent être effectués en fonction des objectifs propres du Québec, en fonction de ses particularités et de ses options de société. Réduire le financement public de l'université provoquerait certainement une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifée ou du moins une participation moindre au développement, et conséquemment, entraînerait l'accroissement de la dépendance.

3.3 Les arguments en faveur des propositions de subventionner directement les étudiants plutôt que les universités

S'appuyant à la fois sur les points de vue de ceux qui préconisent une réduction et de ceux qui préconisent un accroissement de la part de l'État dans le financement de l'enseignement supérieur, certaines personnes proposent de subventionner non pas les universités mais les étudiants, la part du budget gouvernemental consacrée à l'enseignement supérieur pouvant rester sensiblement la même qu'aujourd'hui.

Parmi les formules proposées, la plus populaire consiste à recourir à la *carte de crédit* universitaire: le gouvernement accorderait aux citoyens le remboursement plus ou moins complet des frais facturés par l'université pour les enseignements consommés. Conscients des coûts d'une telle formule, certaines personnes estiment que le montant des crédits (ou remboursements) devrait être fonction de la situation financière de l'étudiant ou de ses parents ayant en outre accès, comme aujourd'hui à une bourse de soutien.

Une proposition de ce genre, présentée dans un document soumis au ministère sous le titre de *Un nouveau mode de financement post-obligatoire*, a été examinée, au Québec même, il y a trois ans. Une version de cette proposition a été présentée au colloque de l'ACDEAULF (Association Canadienne des étudiants adultes des universités de langue française) de 1977 consacré aux questions du financement de l'enseignement aux adultes. Elle consistait à facturer aux étudiants le coût réel de leurs études et à assimiler ce coût réel à un revenu imposable, l'inégalité économique étant présumément réalisée grâce à l'échelle progressive des taux d'impôts sur le revenu et grâce à la faculté de différer les paiements. L'étudiant pauvre n'aurait, en fait, à peu près rien à payer, car il se situe au bas de l'échelle des taux d'imposition. Inversement, un étudiant fortuné aurait à payer jusqu'aux deux tiers de la facture, le *taux marginal* d'imposition pouvant dépasser soixante pour cent au Québec. Le gouvernement régie alors entre un tiers (cas des étudiants fortunés) et la quasi totalité de la facture (cas des étudiants moins fortunés).

Selon ceux qui les préconisent, les formules de ce type auraient l'avantage de favoriser l'accès des moins fortunés à l'enseignement supérieur tout en imposant un *ticket modérateur* à ceux qui sont davantage fortunés et elles réintroduiraient une relative vérité des prix dans l'enseignement supérieur. Elles réaliseraient ainsi les objectifs économiques classiques (équité, efficience, efficacité) tout en assurant les institutions universitaires d'une autonomie accrue. Ces formules, croit-on, satisferaient par ailleurs les objectifs de développement économique et socio-culturel du Québec. Elles combineraient, en somme, les avantages du *financement privé* et ceux du *financement public* de l'enseignement supérieur.

3.4 Les objections aux propositions de subventionner directement les étudiants plutôt que les universités

En dépit des mérites qu'elles présentent de prime abord, les diverses formules de *financement de la demande* suscitent de nombreuses objections. Il faudra d'abord que l'État fixe les barèmes de facturation (comme c'est le cas avec l'assurance-santé) car, autrement, il n'y aurait aucun frein à la hausse des prix, le crédit étant pratiquement illimité. Si l'État fixe les barèmes, les universités se retrouvent dans une situation analogue à celle qui leur serait faite dans un régime de subventions directes sur barème.

Si le remboursement des factures n'est pas de 100 pour cent mais plutôt d'un taux variable, la détermination du *ticket modérateur* applicable à chaque étudiant particulier devrait en outre faire l'objet de démarches inquisitoires, chaque année. Les contrôles, les paperasses et les tracasseries sur lesquels débouchent les formules de financement de la demande sont suffisantes pour les condamner irrémédiablement aux yeux de ceux qui en ont déjà assez des complications.

L'objection majeure de ceux qui s'opposent aux propositions de financer uniquement la demande repose toutefois sur la contestation des arguments qui appuient les propositions. On ne croit guère à l'impact du financement de la demande sur l'égalité des chances, en raison d'abord des effets dissuasifs des procédures d'évaluation du besoin; en raison aussi des *ajustements* auxquels auront vraisemblablement recours les citoyens plus fortunés (pressions en vue de contingentements, pratiques de sous-évaluation des revenus), et en raison enfin de l'incapacité relative des étudiants d'évaluer les bénéfices respectifs à attendre des divers programmes offerts. De plus, la sélection antérieure à l'accès à l'université (celle qui s'effectue dans la famille et à l'école) ne serait assurément pas réduite pour autant!

On estime par ailleurs que le financement de la demande servira les modes ou vagues, créant des

engorgements et beaucoup de désillusions quand viendra le jour de trouver un emploi, créant aussi des pénuries, sans parler des problèmes de gestion, et ainsi de suite. Les effets de tout cela, du point de vue de la collectivité, ne sont pas de ceux que préconisent habituellement les tenants de l'égalité.

Paradoxalement, le financement de la demande dessert les objectifs d'équité, d'efficience et d'efficacité que l'on peut poursuivre, car en dépit des contrôles il est inflationniste. C'est du moins l'avis de ceux qui préconisent plutôt le soutien de l'offre (c'est-à-dire des institutions productrices des services d'enseignement), quand ils rappellent qu'il est plus facile de contrôler une douzaine d'établissements qu'un demi-million d'étudiants. Finalement, dit-on, les objectifs de développement économique et socio-culturel du Québec seraient moins bien servis par une formule de financement public de la demande (trop conjoncturelle) que par une formule de financement public du réseau dans son ensemble (où les incitations régulatrices sont alors facilitées, où les interventions à long terme sont de mise, etc.).

3.5 Les arguments en faveur de l'abolition ou de la réduction des droits de scolarité

Lors des audiences de la Commission, plusieurs personnes ont préconisé, et notamment les porte-parole syndicaux, l'abolition des frais de scolarité même si, au Québec, présentement, le montant des droits exigés n'a qu'un lointain rapport avec le coût réel des services d'enseignement auxquels ils correspondent. Il s'agit en pratique d'un *ticket modérateur* qui sert vaguement à réduire la propension à consommer inutilement les services d'enseignement disponibles, à maintenir un certain effet de redistribution (compte tenu des bourses offertes aux moins fortunés), à faciliter les compilations statistiques et les contrôles de gestion (inscriptions, certification), à fournir un argument en faveur de l'autonomie des institutions (puisque l'État ne finance pas les institutions à 100 pour cent), et à animer le débat politique sur les rapports sociaux.

Ceux qui préconisent l'abolition des droits de scolarité jugent que ceux-ci n'ont le rôle de *ticket modérateur* que chez les étudiants ou candidats aux études moins fortunés et, de ce fait, ils n'ont pas l'effet redistributeur qu'on leur prête, bien au contraire. Certains jugent même que ces droits sont une véritable taxe, puisque les étudiants qui abandonnent leurs études perdent ce qu'ils ont versé!

Par ailleurs, on pense que des frais d'inscription, d'un montant symbolique, suffiraient à assurer les autres fonctions remplies présentement par les droits de scolarité (compilations statistiques, etc.)

3.6 Les objections à l'abolition des frais de scolarité

Parmi ceux qui préconisent le maintien des droits de scolarité, ou leur majoration (pour tenir compte de l'inflation des années récentes), ou leur indexation (pour tenir compte de l'inflation des années à venir), il y a d'abord ceux qui insistent sur le principe du choix individuel, sur l'importance pour l'étudiant de marquer un engagement, même de façon symbolique, par le truchement d'une contribution personnelle, d'un sacrifice peut-être... D'autres sont inquiets des répercussions de l'abolition de ces droits soit sur le budget de l'État, soit sur le budget des universités (si les subventions aux universités ne sont pas ajustées en conséquence).

On met en doute les allégations de ceux qui préconisent l'abolition des droits: n'est-il pas opportun, d'avoir *un ticket modérateur* au niveau de l'enseigement supérieur? bien qu'il soit peut-être davantage effectif chez les moins fortunés? Comment peut-on parler de taxe puisque les droits sont remboursables si l'abandon des études survient avant la fin du premier mois de cours, pendant lequel il y a tout de même eu enseignement?

Ceux qui s'opposent à l'aboliton des droits rappellent en outre que le montant de ces droits a été gelé en 1968 (à $50 par cours de 3 crédits, sauf pour de rares exceptions), à la suite d'une première grande vague de revendications et en vertu du principe de l'accessibilité pour tous à l'enseignement supérieur. Le montant n'équivaut plus qu'au tiers de ce qu'il représentait il y a dix ans. Ils rappellent également que les bourses aux étudiants moins fortunés leur permettent également de régler ces droits. Ils rappellent enfin que,malgré leur faible montant unitaire, ces droits représentent $60 millions et que la décision de les abolir constituerait un transfert supplémentaire en faveur des catégories sociales privilégiees où se recrutent et où se retrouvent éventuellement la majeure partie des étudiants d'université. Ces personnes préconisent une augmentation de l'aide aux personnes moins fortunées plutôt que l'abolition des droits.

3.7 La question des droits exigés des étudiants étrangers

À cette question des droits de scolarité on greffe souvent la suivante: les étudiants non-québécois des universités québécoises doivent-ils, eux, assu-

mer les frais réels de leurs études? C'est ce que prétendent plusieurs personnes qui ont constaté que ces étudiants, dans l'ensemble, ne sont pas originaires de familles pauvres. Les étudiants non-québécois inscrits dans les universités québécoises proviendraient de pays qui n'ont pas de Québécois dans leurs universités ou qui imposent aux étudiants québécois des droits beaucoup plus élevés que ceux qui sont imposés à leurs propres ressortissants, conformément d'ailleurs à la pratique habituelle dans les pays de langue anglaise (pratique que, jusqu'en 1978, le Québec ne suivait pas). Ces faits ont amené certains commentateurs à remettre en cause la pratique québécoise traditionnelle à l'égard des étudiants non-québécois inscrits au Québec: pourquoi le Québec assumerait-il les quelque 50 millions de dollars que coûtent les études au Québec de quelque 6 000 étudiants non-Québécois, dont les deux-tiers sont d'ailleurs inscrits dans les universités de langue anglaise? Devant ces arguments, le ministère de l'Éducation a annoncé en février 1978 une hausse de l'ordre de $1 000 des droits de scolarité annuels des étudiants étrangers. Cette hausse est symbolique puis qu'elle n'apporte que $5 ou $6 millions de marge dans le budget québécois. Toute symbolique soit-elle, cette hausse a suscité de nombreuses protestations, qui, pour le moment, tendent à s'atténuer.

Les arguments invoqués pour désapprouver la décision du ministre reposent sur plusieurs considérations: la présence d'étudiants étrangers dans les universités québécoises contribue au brassage des idées; les étudiants étrangers stimulent la recherche et la réflexion de leurs maîtres et confrères québécois, car ils ont d'autres formations qu'eux, d'autres horizons; ils contribuent à créer une ambiance plus universelle dans l'université, ouvrant les esprits à d'autres réalités que celles de la province. L'université québécoise ne peut que bénéficier de la présence d'étudiants étrangers et, à travers elle, le Québec tout entier. Certains ajoutent en outre que le prix des études d'un étudiant étranger devrait s'évaluer selon le *coût marginal* et non selon le *coût moyen*. D'une certaine façon, il faudrait considérer l'étudiant étranger comme un hôte. Les réseaux de relations entre les Québécois et les diplômés étrangers du Québec devraient d'ailleurs faciliter la réalisation des objectifs d'échanges internationaux du Québec. Et, dans tous les cas, conclue-t-on, le Québec devrait plutôt chercher à attirer les étudiants étrangers qu'à les repousser.

Quelques personnes ont proposé au Comité d'examiner des solutions de compromis. Ainsi, sans modifier autrement ses politiques actuelles, mais pour attirer plus d'étudiants étrangers, le Québec pourrait instaurer un programme d'assistance pour les étudiants étrangers, les moins fortunés, il pourrait conclure des ententes de réciprocité avec d'autres gouvernements, qui offriraient aux Québécois inscrits dans leurs universités des conditions analogues à celles que le Québec offrirait à ceux de leurs ressortissants qui seraient inscrits dans des universités québécoises.

3.8 Les arguments en faveur de soutiens accrus aux personnes sans moyen financier désireuses et capables de poursuivre des études universitaires

Les soutiens offerts aux personnes sans moyen financier désireuses et capables de poursuivre des études universitaires paraissent insuffisants ou inadaptés, du moins de l'avis de ceux qui se sont exprimés sur ce sujet lors des audiences publiques tenues par la Commission.

Il a été dit que certains des critères, utilisés dans l'attribution de ces soutiens, sont arbitraires (l'âge, par exemple) ou d'application difficile. Ainsi on trouve injuste qu'une femme ne puisse avoir une bourse parce que son mari travaille, et qu'une mère sans autre revenu perde son assistance sociale dès qu'elle obtient une bourse. De même on croit que les conditions d'éligibilité fondées sur les revenus incitent certains étudiants qui arrivent à vivre à fausser leurs déclarations de revenus ou même à «ne pas travailler l'été si c'est déclaré». On estime que beaucoup de personnes qui n'ont pas le choix de ne pas travailler deviennent inéligibles parce qu'elles travaillent. Surtout dans le cas des étudiants des régions périphériques, les soutiens financiers ne permettent pas à ceux qui n'ont d'autres revenus de franchir le *seuil de la pauvreté* au cours de leurs études. Et, surtout, ces soutiens ne sont pas suffisamment incitatifs pour décider plus de gens à poursuivre leurs études.

On a également avancé l'hypothèse que les personnes de milieux moins nantis hésitaient à se prévaloir des possibilités de prêts garantis offertes à certains étudiants. On a signalé, de plus, les problèmes de remboursement rencontrés par les bénéficiaires de prêts, qui n'obtiennent pas de diplôme ou qui, avec ou sans diplôme, se retrouvent sans emploi.

En accroissant les soutiens déjà disponibles (nombre et montant des bourses, prêts, etc.) l'État contribuerait à augmenter les taux de fréquentation des personnes provenant des quartiers défavorisés des grandes villes et des régions moins urbanisées.

On peut penser toutefois que ce n'est pas seulement en augmentant le montant de l'aide, mais aussi (et surtout) en la distribuant de façon plus égalitariste que l'État aura une action incitative, de type économique, auprès des personnes provenant de milieux moins favorisés. Autrement dit: comment répartir les ressources disponibles de manière à augmenter les taux de fréquentation universitaire dans les régions et milieux où, jusqu'ici, ces taux ont été les plus faibles? Plusieurs propositions ont été avancées à cet égard (pré-salaire, service civique, carte de crédit universitaire, par exemple). La plupart de ces propositions mériteraient sans doute un examen plus approfondi si le budget du Québec n'était pas ce qu'il est. Le Comité consacrera d'ailleurs quelques pages à cet examen dans le livre troisième de son rapport. Pour le moment, il croit devoir concentrer son attention sur les propositions qui paraissent réalisables immédiatement, sans coûts excessifs.

Présentement, par exemple, ceux qui fréquentent l'université ont la possibilité de réduire leur revenu imposable du montant de leurs frais de scolarité, du montant de leurs frais de déménagement, et, enfin, d'un montant forfaitaire, d'ailleurs plus élevé pour les boursiers que pour les autres. Ces déductions avantagent surtout les contribuables à revenus élevés; en effet des déductions de $1 500 par exemple, signifient une réduction d'à peine $300, sur la facture d'impôt du contribuable qui gagne dans l'année environ $5 000 alors qu'elles représentent une réduction de $750 pour celui qui gagne $25 000 et de quelque $900 pour celui qui gagne $40 000...Ne serait-il pas justifié de remplacer les déductions actuelles au revenu imposable par une formule de réduction de l'impôt à payer, dont l'effet serait davantage favorable aux moins fortunés? Ainsi, par exemple, les étudiants pourraient réduire leur facture d'impôt de la moitié des frais qu'ils déduisent actuellement de leur revenu imposable, et ce jusqu'à concurrence d'un montant maximum (disons $500). Autrement dit, dans ce domaine des déductions fiscales consenties aux étudiants ou à leur famille, une formule plus égalitariste pourrait contribuer à augmenter la fréquentation universitaire dans les milieux où elle est la plus faible présentement. À tout le moins elle rétablirait une progressivité de l'impôt que le régime actuel des déductions au revenu imposable atténue.

On peut envisager d'autres mesures visant à distribuer de façon plus égalitaire les ressources déjà disponibles, et qui auraient également pour effet probable d'accroître la fréquentation universitaire dans les milieux où elle est faible: notamment en ce qui concerne les budgets qui permettent l'embauche d'étudiants à titre de correcteurs, moniteurs, auxiliaires, techniciens, assistants, chargés de travaux pratiques, etc. On a signalé au Comité que certains départements, certaines facultés ou certaines universités offraient des possibilités d'emploi à leurs étudiants tandis que d'autres départements, facultés ou universités ne pouvaient le faire. Pourquoi cette inégalité? Une pratique généralisée d'embauche des étudiants par les universités soutiendrait sûrement la persévérance de ceux qui actuellement abandonnent à regret leurs études faute de moyens financiers.

3.9 Les objections apportées à l'idée d'accroître les soutiens destinés aux personnes sans moyen financier désireuses et capables de poursuivre leurs études

Les arguments de ceux qui s'objectent au financement public de l'enseignement universitaire sont habituellement repris par ceux qui contestent l'idée d'accroître les soutiens destinés aux personnes sans moyen. On pense que ces soutiens profitent davantage à des personnes qui ont déjà des moyens nettement supérieurs à la moyenne. On pense aussi que les soutiens financiers n'ont aucun effet important sur la fréquentation universitaire des catégories officiellement visées. On pense même que les groupes qui défendent le principe de l'accessibilité universelle et de la démocratisation privilégient, en fait, les intérêts d'une certaine bourgeoisie, dont ils sont issus ou dont leurs porte-paroles seraient issus: leur discour serait une mystification. On ajoute même, parfois, que le Québec compte trop d'étudiants universitaires, et que parmi ceux-ci il y en a déjà trop qui «ne sont pas à leur place», etc.

Ces objections n'ont pas reçu de publicité, lors des audiences de la Commission, mais elles sont au coeur de nombreux propos de salon, selon l'expérience de plusieurs membres du Comité. Le Comité rappelle ces objections pour souligner que, sous prétexte de justice, elles freinent les efforts collectifs consacrés à l'amélioration des conditions de vie de ceux qui sont issus des milieux moins bien nantis. Le Comité estime qu'il faut accroître ces efforts. Enfin, selon le Comité, les autorités politiques du Québec consacreraient le *déficit scientifique* du Québec s'ils décidaient de stabiliser les taux actuels de la fréquentation universitaire.

Le Comité tient à souligner le risque encouru en évaluant incorrectement la contribution de l'université au développement économique et socio-

culturel d'une société comme le Québec, le risque de la sous-évaluer étant assurément plus présent et plus désastreux que celui de la surévaluer. Le Comité tient à rappeler enfin que le Québec français est sous-équipé en ressources humaines de haute qualification compte tenu de ses objectifs de développement. On l'a vu, le taux de fréquentation universitaire des 18-24 ans est très faible au Québec français; il est plus faible dans les régions périphériques.

3.10 Les diverses méthodes ou formules de financement public des institutions universitaires

Jusqu'à maintenant, dans le monde occidental, on a expérimenté quatre formules ou méthodes de distribution des fonds publics aux institutions universitaires:

- L'analyse des besoins particuliers de chaque établissement et l'octroi de *subventions d'équilibre*;
- L'*augmentation systématique*, en fonction d'une année de base et de taux d'ajustements à la croissance des effectifs et à l'inflation des prix;
- L'*utilisation de barèmes* (montants déterminés en fonction de coûts unitaires supputés et composés selon une mesure des unités de coût; par exemple, le coût moyen de l'enseignement à un étudiant étant fixé à $ 1 000 , une institution qui compte 1 000 étudiants obtiendrait $1,000,000);
- Le recours aux procédés de *budgétisation par objectifs*, qui impliquent la comparaison entre les coûts et les avantages impliqués dans les divers niveaux de réalisation de divers objectifs, selon divers choix de moyens (ces procédés ayant été popularisés à l'époque où la rationalisation des choix budgétaires était à la mode, avec le *planning-programming-budgeting system* et le *zero-base budgeting*).

La méthode consistant à subventionner les universités en fonction d'une évaluation de leurs besoins particuliers est qualifiée de discrétionnaire par ceux qui la critiquent. Elle serait le jeu de négociations individuelles incessantes. Cette méthode est (ou a été) en usage dans les États ou provinces où le nombre des établissements est limité (comme c'était le cas au Québec jusqu'en 1968, comme c'est encore le cas à Terre-Neuve, en Alberta et dans quelques autres provinces ou États). Elle a été abandonnée en faveur d'une autre méthode dans les provinces ou États où le nombre des établissements dépasse la demi-douzaine (ou même dans certains cas, comme au Manitoba, dès que le nombre des établissements a permis une certaine concurrence).

La méthode d'*incrémentalisme* systématique qui consiste à recourir à l'ajustement des subventions en fonction des variations dans les prix et dans les effectifs est communément appelé méthode historique. En vigueur au Québec depuis 1971 elle présente des avantages et des inconvénients, exposés dans la deuxième partie de ce chapitre.

L'utilisation de barèmes pour le calcul des subventions attribuées aux établissements universitaires est le propre de ce qu'on appelle en anglais le *formula financing*. Ce mode de financement est en vigueur dans la moitié des États de la fédération américaine ainsi qu'en Ontario.

La façon habituelle de procéder dans le *financement par formule* consiste à calculer, dans un premier temps, le coût de l'enseignement (et de l'encadrement) par étudiant, par programme et par niveau, pour l'ensemble des programmes et l'ensemble des institutions et de ramener chacune des valeurs (coût unitaire) ainsi calculées à un facteur de la plus petite valeur unitaire obtenue. Ainsi, on peut découvrir que la première année en droit (par exemple) fournit la valeur la plus petite (disons $1 000 par étudiant de première année en droit) et que le doctorat en physique nucléaire fournit la valeur la plus élevée (disons $25 000 par étudiant de doctorat en physique nucléaire). Par rapport à la plus petite valeur, ramenée à 1:00, la valeur la plus élevée représente 25:00 et, entre la plus petite et la plus élevée des valeurs, s'échelonnent les diverses valeurs intermédiaires (disons 3:00 pour la première année en sociologie, 6:00 pour la première année en biologie, etc.). Autrement dit le *poids financier* d'un étudiant de doctorat en physique nucléaire serait 25 fois plus grand que celui d'un étudiant de première année en droit.

Une fois que le tableau des coûts unitaires pour l'ensemble des programmes et des niveaux est établi pour l'ensemble des institutions, chaque institution établit le poids institutionnel de ses effectifs en multipliant chaque étudiant inscrit par le facteur qui y correspond (c'est-à-dire le *poids financier* de chaque étudiant, variable selon le programme et le niveau) et en additionnant les sommes ainsi obtenues.

La distribution des subventions gouvernementales est effectuée de la façon suivante: le *poids institutionnel* total des effectifs de chaque institution, autrement dit le nombre de valeurs unitaires exprimées par rapport à la plus petite valeur unitaire,

souvent appelée en anglais *basic income unit*, est multiplié par le montant de la subvention accordée à l'unité la plus petite.

Il y a plusieurs façons de déterminer le montant de l'unité de base *(basic income unit)* Le gouvernement peut le fixer chaque année en divisant simplement le budget des subventions qu'il peut ou veut donner par le total des *poids* des diverses institutions. Le gouvernement peut également accepter d'indexer le montant de cette unité ou de le réévaluer avant de déterminer le budget total des subventions. Il peut même organiser une négociation préalable sur le montant de cette unité de base de l'année à venir....

Le *financement par formule* (barèmes) présente plusieurs avantages par rapport à la méthode historique et à la méthode discrétionnaire (analyse des besoins particuliers). Ce financement, en effet, s'appuie sur des données quantitatives, contrôlables, standardisées, habituellement incontestées, et, du fait de son automatisme, il tend à calmer les querelles entre institutions et à alléger les rapports qu'elles ont avec les porte-parole du gouvernement. Le financement par formule facilite la planification institutionnelle du fait que les institutions ont la liberté de régir les allocations budgétaires internes selon ce qu'elles croient être la meilleure façon d'atteindre leurs objectifs propres, et du fait qu'elles n'ont pas à s'ajuster à des contrôles gouvernementaux *a priori* sur leurs opérations internes. De plus, ce financement a un effet égalisateur à l'intérieur des institutions, car il sensibilise les administrateurs au problème des coûts croissants pour des avantages décroissants.

Les avantages du financement par formule ne compensent pas les inconvénients qu'il présente, du moins aux yeux de ceux qui le critiquent. D'abord il ne tient pas compte de la qualité: en effet, peu importe qu'un étudiant reçoive ou non un bon enseignement puisque le facteur retenu n'est pas la qualité de l'enseignement mais le nombre d'étudiants, selon les programmes et les niveaux. Mais cette particularité est commune à tous les modes de financement, sauf la budgétisation par objectifs.

Deuxièmement, le financement par formule, à moins de réévaluation périodique des coûts, reproduit les distorsions inhérentes aux évaluations initiales, et de ce fait, incite les institutions à développer davantage les enseignements bénéficiant d'une distorsion favorable (coût unitaire surévalué par rapport à la réalité) et inversement. Mais cette faiblesse n'est pas le propre du financement par formule: on la trouve également dans le financement selon la méthode historique, qui, aussi, tend à perpétuer les distorsions initiales. Toutefois, le recours au financement par formule permet de stimuler les développements souhaités, ce qui s'obtient justement en surévaluant les secteurs à développer. Elle est alors une formule utile aux *planificateurs*.

Troisièmement, bien qu'il ait un grand effet égalisateur, le financement par formule pénalise les institutions qui doivent faire face à des coûts particuliers, soit en raison de leur faible taille (nombre d'étudiants dans les cours inférieur à la moyenne provinciale par exemple), soit en raison de la présence chez elles de programmes moins développés que la moyenne, dans la même discipline. Inversement il avantage les institutions qui pourraient réaliser des économies d'échelle (fortes clientèles dans tel ou tel programme, par exemple). Mais de ce point de vue, le financement par formule est tout de même supérieur au financement selon la méthode historique.

Quatrièmement, comme les autres méthodes (sauf la budgétisation par objectifs), le financement par formule ne tient compte que des coûts comptables d'opérations, négligeant les coûts implicites (apports extérieurs par exemple), les coûts sociaux (le temps des étudiants par exemple) et les coûts en capital.

Le recours aux procédés de budgétisation par objectifs —la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), ou autre méthode comparable— repose sur une volonté d'axer la répartition des ressources sur les choix d'objectifs à réaliser. La budgétisation par objectifs consiste à répartir les ressources financières non pas en fonction des murs et des personnes en place, mais en fonction des objectifs opérationnels poursuivis, c'est-à-dire, dans le secteur de l'enseignement supérieur, mener «N» étudiants d'un niveau de connaissances «X» à un niveau de connaissances «Y», dans tel ou tel domaine. Pour effectuer une telle budgétisation, il importe de poser plusieurs questions de la base au sommet de la hiérarchie.

D'abord, quel objectif désire-t-on atteindre? Ensuite: cet objectif est-il désirable ou désiré, et par qui, et pourquoi? Cette interrogation est nécesaire, car elle permet d'identifier les valeurs et les intérêts qui sous-tendent les choix d'objectifs, ce qui n'est pas indifférent dans un système de financement public!

Puis, quel est le meilleur moyen d'atteindre l'objectif, tenant compte de tous les coûts, comptables, implicites, sociaux et autres, et tenant compte de divers degrés de réalisation de l'objectif? Cela

aussi c'est important dans un système de financement public!

Enfin, ayant établi les coûts du moyen retenu, est-on toujours intéressé à poursuivre l'objectif choisi, ou encore, autrement dit, les avantages retirés de la réalisation de l'objectif (et les avantages pour qui?) dépassent-ils les coûts (les coûts pour qui?)...

Compte tenu des réponses reçues à ces diverses questions, relatives aux divers champs d'intervention possibles, quelle répartition des ressources satisfait le mieux un objectif général tel que *le plus grand bien être du plus grand nombre?*

De fait, une certaine rationalisation des choix budgétaires est pratiquée déjà d'échelon en échelon dans la hiérarchie, puisque d'échelon en échelon, les répartitions budgétaires reflètent les rapports d'équilibre entre les conceptions concurrentes de ce qu'est *le plus grand bien-être du plus grand nombre*, d'une part, et entre les groupes ou forces qui les appuient, d'autre part. Le problème est bien que, d'échelon en échelon, le nombre des intervenants dans la prise de décision reste très limité et ces intervenants, dans l'ensemble, constituent des réseaux plutôt refermés sur eux-mêmes, de telle sorte que l'intérêt de la personne en place est souvent le critère de la décision.

La budgétisation par objectifs, si elle était vraiment mise en application, serait une méthode idéale. Mais elle ne peut guère être appliquée si les intervenants ignorent comment calculer les coûts des moyens à mettre en oeuvre, et les avantages respectifs des divers objectifs qu'il est possible de réaliser. En outre, cette budgétisation par objectifs, dans le secteur public, repose sur le principe que l'objectif ultime est le *plus grand bien-être du plus grand nombre*, principe que les gens définissent de multiples façons selon qu'ils ont une conception plus ou moins étendue de ce qui constitue le plus grand nombre et une conception plus ou moins ouverte de ce qui est bien et bon...

Même s'il estime idéale la méthode de budgétisation par objectifs, le Comité ne pense pas qu'elle puisse, à ce moment-ci, et sans autre transition, devenir l'unique méthode de répartition des fonds entre les divers *programmes, sous programmes, éléments de programmes, projets* et *activités* en lesquels peuvent être décomposés les très nombreux objectifs de divers niveaux que l'on poursuit dans le réseau universitaire. Il y a encore bien peu de gens qui *rationalisent leurs choix budgétaires*, qui s'interrogent sur les finalités sociales de leurs actions, qui cherchent à mesurer les avantages que la société retire de ces actions, qui comparent ces avantages aux coûts engagés...Une budgétisation par objectifs requiert une telle rationalisation des choix budgétaires. Qui est préparé ou équipé pour faire cette rationalisation? De l'avis du Comité, trop peu de gens! Faut-il l'ajouter, partout, y compris dans le secteur de l'enseignement au Québec, la résistance opposée aux efforts visant l'implantation de la R.C.B. a été considérable.

3.11 Les diverses périodicités possibles dans le financement public des institutions universitaires

Plusieurs mémoires soumis à la Commision ont suggéré un financement pluri-annuel des universités, c'est-à-dire l'assurance de budgets prédéterminés sur trois années ou plus. L'avantage que l'on voit dans une périodicité à long terme, c'est la faculté de planifier qu'elle soutient. L'inconvénient, c'est le carcan qu'elle impose, si elle est maintenue quand la conjoncture tourne au changement, soit des prix, soit des effectifs, tant du point de vue du gouvernement (conjoncture à la baisse) que de celui des établissements (conjoncture à la hausse).

Le financement annuel a l'avantage de permettre régulièrement des ajustements à la conjoncture; mais les administrateurs n'ont jamais la certitude d'obtenir les financements attendus et, selon qu'ils sont optimistes ou non, ils osent ou n'osent pas s'engager dans «les planifications» auxquelles ils disent tenir.

Le Comité considère que, dans la pratique, le problème des administrateurs est davantage un problème de comptabilité qu'un problème de planification. Il s'agit d'abord pour eux d'éviter de dégager des surplus qui laisseraient penser en haut lieu, que les subventions sont excessives et qui susciteraient, à la base, des pressions accrues pour l'amélioration des conditions. Il s'agit également d'éviter les déficits, qui devraient être épongés avec des surplus ultérieurs. Pour citer un document consulté par le Comité: le véritable problème en est un de gestion du changement lié aux variations dans les clientèles réelles des établissements.

Dès que le financement est fonction des effectifs constitués par les étudiants inscrits (cas de la méthode historique et cas du financment par barèmes), et que ces effectifs varient, le problème est posé. Devant une hausse prévue du nombre des étudiants, plusieurs universités ont, jadis, engagé de nouveaux professeurs pour découvrir, trop tard,

que les hausses prévues ne s'étaient pas matérialisées. Aujourd'hui, prévoyant une baisse du nombre de leurs étudiants, les mêmes universités ne peuvent ni congédier leur personnel, ni louer les locaux sous-utilisés...

Dans le secteur public, pour amortir l'impact des fluctuations d'effectifs sur la gestion d'institutions financées en fonction de leurs effectifs, on recourt généralement à des expédients financiers. On peut, par exemple, hausser la valeur des subventions par unité, dans les institutions en décroissance, aux dépens des institutions en croissance. Ces expédients financiers peuvent ressembler à cette mesure que le ministère de l'Éducation a mise en application en 1977: on amortit depuis lors l'impact des fluctuations en ne considérant les variations enregistrées qu'à moitié ou qu'au quart de leur valeur, selon les cas. Les expédients peuvent enfin avoir la forme de *moyennes mobiles* (dont l'application, en faveur des universités québécoises en décroissance, a été annoncé pour 1979).

De l'avis du Comité, le moins mauvais de ces expédients serait la formule des moyennes mobiles, si elle était appliquée à chaque établissement séparément et si elle lui faisait supporter à long terme (et à lui plutôt qu'aux autres) les frais de la stabilisation budgétaire qu'il souhaite.

Cependant cette formule même reste un expédient auquel il faudrait préférer la réaffectation de ressources. Selon le Comité, c'est du côté de la réaffectation des resources qu'il faut chercher la solution aux difficultés que certains veulent éviter en recourant aux expédients que sont les moyennes mobiles ou les financements pluri-annuels.

4. RECOMMANDATIONS

En dépit de l'attrait que peut présenter, pour certains universitaires, la perspective d'opposer un organisme gouvernemental à un autre quand ils sollicitent les fonds de l'un ou de l'autre,

et compte tenu de l'importance qu'il accorde aux objectifs de développement poursuivis au Québec en faveur des résidents du Québec,

— le Comité souhaite en premier lieu que le gouvernement du Québec obtienne la maîtrise de la part québécoise des budgets que le gouvernement fédéral du Canada compte consacrer chaque année au financement d'activités universitaires ou péri-universitaires (bourses, subventions, octrois, allocations, en faveur des arts, des sciences et des lettres), cette part étant idéalement équivalente à la proportion constituée par la population du Québec dans l'ensemble de la population du Canada;

et il recommande au gouvernement du Québec d'engager les démarches nécessaires à cet effet.

En deuxième lieu, considérant que parmi les 2 710 000 personnes en emploi au Québec en juillet 1978 seules 231 000 détenaient un diplôme universitaire;

considérant que le taux de fréquentation universitaire des Québécois francophones de 18 à 24 ans est près de trois fois moindre que celui des Québécois anglophones du même âge, et deux fois moindre que celui de l'ensemble des personnes du même âge en Ontario;

considérant de plus l'importance des efforts déjà consentis par le gouvernement du Québec en rapport avec le produit intérieur brut du Québec;

considérant en outre l'importance de doter le Québec de ressources humaines de haute qualification au service du Québec;

nonobstant les difficultés de gestion observées dans les réseaux de grande dimension dont les éléments constitutifs sont fortement diversifiés;

et compte tenu des défauts et avantages respectifs du *soutien de l'offre* (subventions aux établissements qui offrent les services d'enseignement et de recherche), d'une part, et du *soutien de la demande* (subventions aux personnes et organismes qui utilisent ces services) d'autre part;

— le Comité recommande au gouvernement de maintenir l'effort budgétaire qu'il a consenti jusqu'ici à l'égard des établissements, et d'accroître celui qu'il consent en faveur des personnes qui ont le désir et les capacités de poursuivre des études universitaires mais qui n'ont pas déjà les ressources et incitations suffisantes pour le faire.

— Le Comité recommande donc au gouvernment d'orienter les budgets qu'il destine au soutien de la demande vers les personnes qui désirent poursuivre des études universitaires, qui pourraient le faire avec succès mais qui manquent de moyens financiers et d'incitations pour le faire;

— le Comité, de plus, recommande la mise en oeuvre de programmes spécifiques dans ce but, et il annonce que des recommandations supplémentaires sur le sujet paraîtront dans le livre troisième de son rapport.

Jugeant que l'abolition des frais de scolarité dans les conditions actuelles de fréquentation serait moins favorable aux personnes qui ont le plus besoin d'une incitation financière pour accéder ou rester à l'université que ne le serait une augmentation de même valeur des bourses et soutiens destinés à ces personnes,

— le Comité recommande au gouvernement d'accroître les crédits destinés à soutenir la participation des plus démunis plutôt que d'abolir les frais de scolarité

Considérant que les coûts supportés individuellement par la personne qui poursuit des études sont constitués non seulement des frais de scolarité mais aussi des frais de subsistance (logement, etc.) et d'une fraction variable de son *salaire renoncé*; et afin d'accroître les incitations dirigées vers les personnes qui pourraient poursuivre avec succès des études universitaires mais ne le font pas; et pour viser à une allocation optimale des ressources,

— le Comité recommande au gouvernement de partager différemment, et à l'avantage des plus démunis d'entre eux, les privilèges fiscaux qu'il accorde déjà aux étudiants (ou à leur famille); plus précisément, le Comité recommande de déduire de l'impôt à payer la moitié des frais autorisés, plutôt que de les déduire du revenu imposable, les déductions autorisées pouvant être limitées aux deux-tiers de la moyenne des frais autorisés (ou à un montant à déterminer, $500 par exemple).

Considérant les aspects divers de ce qu'on l'on a appelé le problème des droits de scolarité supplémentaires exigés des non-Québécois étudiant au Québec,

— le Comité recommande au gouvernement du Québec de négocier des accords de réciprocité avec les gouvernements des pays ou provinces dont des ressortissants étudient au Québec, afin de les faire bénéficier des avantages dont les Québécois jouissent eux-mêmes ici et afin d'obtenir pour les Québécois qui étudieraient dans ces pays ou provinces des conditions équivalentes.

Par ailleurs, désireux de voir corrigés les défauts de la méthode utilisée depuis 1971 pour calculer les montants des subventions de fonctionnement accordées aux établissements universitaires (méthode dite historique),

considérant de plus que le soutien financier accordé par le gouvernement doit faciliter une adaptation dynamique au changement de la part des établissements subventionnés;

considérant en outre qu'une gestion financière décentralisée en ce qui concerne les activités d'enseignement et de recherche liée à l'enseignement peut favoriser davantage la poursuite des objectifs sociaux très variés de l'Université que ne le ferait une gestion centralisée, hiérarchique, autoritaire et standardisatrice qui subordonnerait les établissements à des bureaux inaccessibles;

considérant par ailleurs que dans d'autres domaines, notamment ceux où la mise en commun de ressources matérielles (exemple les bibliothèques) est souhaitée par les usagers mais encore irréalisée, il y a lieu de rechercher un degré élevé d'intégration;

considérant aussi que le financement public des établissements doit assurer un maximum d'équité, évitant que des étudiants se trouvent traités différemment (du point de vue, par exemple, de la qualité de services ou du point de vue de la disponibilité et du nombre des professeurs) selon les disciplines ou selon les établissements où ils s'inscrivent;

considérant enfin que des particularités de certaines institutions peuvent, parfois et dans certains domaines, justifier des coûts particuliers;

et compte tenu de l'examen qu'il a fait des avantages et inconvénients de diverses méthodes possibles de calculer les montants des subventions gouvernementales accordées aux établissements universitaires;

— le Comité recommande l'adoption d'une méthode nouvelle et particulière pour chacune des six grandes catégories suivantes, dont la gestion immédiate relève des établissements:

- **l'enseignement, la recherche** reliée à l'enseignement et la recherche libre ne requérant pas de moyens particuliers,
- les **supports institutionnels** (par exemple, le chauffage, l'éclairage, l'entretien, la comptabilité, etc),
- les **services de soutien** à l'enseignement (bibliothèques, par exemple),
- les **activités auxiliaires** ou extérieures (par exemple, les restaurants, les résidences, les parkings, les librairies, etc.),
- les **actions de recherche** et les **actions de service à la collectivité** requérant des moyens particuliers (par exemple, la poursuite d'expériences, d'enquêtes ou d'études exigeant des équipements et l'embauche de collaborateurs),
- les **immobilisations** (constructions, etc.).

— Le Comité recommande de calculer les subventions destinées à soutenir la fonction *enseignement et recherche* de chaque établisement en utilisant un barème de coûts unitaires raisonnables par étudiant (ou plus précisément par ce qui équivaut à un étudiant à temps complet) et par catégorie de programme d'études (soit un financement par formule inspirée de la formule ontarienne dite du *basic income unit*), la mise sur pied d'un nouveau pro-

gramme pouvant, par exception, faire l'objet d'une subvention de démarrage.

— Le Comité recommande de calculer les subventions destinées à ce qu'il appelle les *supports institutionnels* à l'aide d'une formule *per capita* qui tienne compte des économies d'échelle et d'aménagement, dont on peut faire l'observation dans ce domaine.

Afin d'amortir l'effet de variations du rythme de croissance de chaque établissement sur le financement qui lui revient selon une formule «per capita» ou une formule par barème, le Comité recommande le recours à la *moyenne mobile* des effectifs de chaque établissement pour le calcul des subventions concernées.

— Le Comité recommande d'appliquer la budgétisation par objectifs aux services de soutien à l'enseignement et à la recherche;

— de plus il recommande au gouvernement d'engager immédiatement une opération d'intégration progressive dans l'ensemble du réseau, des services qui, comme les bibliothèques et l'informatique, doivent l'être (ce point étantdéveloppé dans le livre deuxième du rapport);

— et il recommande enfin d'instituer immédiatement une évaluation rigoureuse des performances et des impacts enregistrés dans le secteur des services de soutien à l'enseignement et à la recherche, pour y identifier les faiblesses et appliquer les mesures correctives appropriées.

Considérant le caractère particulier qu'affichent les *services auxiliaires* et la variété des situations auxquelles ils correspondent, le Comité recommande au gouvernement de maintenir ou d'étendre (selon le cas) l'application du principe suivant lequel ces services auxiliaires (restaurants, résidences, librairies, etc.), et plus précisément, ce qu'on appelle les *dépenses non considérées* doivent être autofinancés;

— et il indiquera, dans les recommandations présentées en conclusion des livres deuxième et troisième de son rapport, les diverses modalités auxquelles il juge utile de recourir en ce qu concerne le soutien financier sur lequel certains de ces services ont compté aux cours des années récentes en raison de conditions exceptionnelles.

Considérant l'intérêt que présentent les *actions de service à la collectivité* et les *actions de recherche* requérant des moyens particuliers (par exemple, la poursuite d'expériences, d'enquêtes ou d'études exigeant des équipements et l'embauche de collaborateurs);

considérant de plus l'importance des ressources humaines disponibles que de telles actions permettraient de mobiliser, notamment du côté des études avancées,

préconisant par ailleurs un effort accru et soutenu en faveur de telles actions;

— le Comité recommande au gouvernement d'affecter beaucoup plus de crédits à ce secteur, suite à la réalisation de la recommandation première de ce livre premier du rapport (plus haut);

— et il recommande que, pour la répartition de ces crédits, soit appliquée la budgétisation par objectifs (formule sommairement décrite, plus haut).

Considérant que, quelle que soit la rareté ou l'abondance relatives des ressources, il est dans l'intérêt collectif de poursuivre l'optimalisation dans leur utilisation et de mettre l'accent sur l'essentiel,

— en ce qui a trait au financement des immobilisations, le Comité recommande au gouvernement d'orienter dorénavant ses investissements dans le sens de l'amélioration des conditions susceptibles de faciliter **l'enseignement** et la **recherche** et dans le sens d'une utilisation optimale des équipements et d'une accessibilité croissante à ces équipements.

— Le Comité recommande par ailleurs d'appliquer la budgétisation par objectifs au financement des activités menées par les organismes qui, tout en faisant partie du réseau, ne peuvent cependant pas être considérés comme des établissements à vocation générale (cas de l'Institut national de la recherche scientifique, de l'Institut Armand-Frappier, de TELUQ, assurément).

Compte tenu de l'importance des statistiques relatives aux effectifs étudiants pour la détermination des montants des subventions;

en conformité avec l'esprit des recommandations précédentes;

et compte tenu de l'urgence de régler les problèmes qu'il a observés;

— le Comité recommande majoritairement que soient établis sans tarder un système de vérification centrale de la réalité des statistiques d'inscriptions aux enseignements, et un système de vérification centrale des comptabilités des établissements subventionnés, et que ces systèmes de vérification soient gérés de façon autonome et sans aucune dépendance à l'égard des établissements et de l'État.

En outre, pour les mêmes raisons,

— le Comité recommande que dorénavant le calcul de la statistique par excellence qu'on appelle *l'étu-*

diant équivalent temps complet s'opère selon une définition officielle uniforme, fondée sur une mesure plus fiable que les seuls frais de scolarité perçus ou que les seuls crédits de cours;

— et il recommande au gouvernement de conclure sans délai l'élaboration de cette définition, en concertation avec les établissements, en vue d'une application dès le prochain exercice financier.

— Le Comité recommande également que le gouvernement évite aux établissements subventionnés l'obligation d'obtenir de lui des autorisations d'engagements financiers (autorisations *a priori*) ou l'obligation de faire autoriser par lui la répartition interne de leurs budgets (à l'intérieur de chacune des grandes enveloppes destinées à chaque établissment), mais qu'il sanctionne par voie de corrections budgétaires subséquentes *(a posteriori)* les virements ou transferts effectués entre les grandes enveloppes et autres irrégularités que la vérification des comptes révélerait.

— Le Comité annonce par ailleurs que, dans le livre deuxième de son rapport, des recommandations complémentaires seront adressées aux établissements à propos de leur gestion financière.

Considérant les implications de ses recommandations sur la gestion par les établissements des subventions attribuées;

et considérant par ailleurs l'importance de donner suite aux décisions prises par les organismes de coordination inter-universitaire autorisés;

— le Comité recommande au gouvernement de prévoir l'imposition de sanctions financières aux établissments qui négligeraient de donner suite à des décisions consécutives à Les évaluations complétées par les organismes de coordination inter-universitaire autorisés;

— et il propose que ces sanctions financières prennent la forme de réductions dans l'enveloppe budgétaire de l'établissement concerné telle que déterminée selon les modalités recommandées plus haut.

Considérant l'éventualité de conflits d'interprétation à propos des vérifications des statistiques d'inscription, des vérifications des comptabilités des établissements, voire même les motifs d'éventuelles sanctions financières, le comité recommande l'établissement d'une procédure d'appel dans le cas d'une contestation du bien-fondé des rapports de vérification ou des sanctions.

Considérant que les dons aux établissements universitaires sont, pour une part importante, constitués de sommes qui autrement iraient alimenter le trésor public sous forme d'impôts à payer,

considérant par ailleurs les disparités qui subsistent entre les établissements des diverses régions du Québec dans les domaines vers lesquels sont orientés ces dons;

considérant de plus que les dons sont l'expression de la charité et de la philanthropie,

— le Comité recommande d'appliquer une formule de péréquation qui permette d'en faire retomber les bénéfices sur l'ensemble du réseau et il propose, plus précisément, que 40 pour cent des revenus globaux retirés des dons individuels ou corporatifs supérieurs à $100 soient distribués à l'ensemble des institutions du réseau en fonction de leurs effectifs respectifs, alors que le solde, c'est-à-dire 60 pour cent, sera conservé par l'établissement désigne par le donateur. (1)

---

(1) Le président du Comité, M. Edouard Pagé, conscient de la complexité du problème soulevé, tient à se dissocier complètement de cette dernière recommandation. Mme Nicole Trudeau-Bédard tient de plus à souligner que la mesure proposée plus haut est inapplicable:

En ce qui a trait aux dons faits aux établissements universitaires, compte tenu

a) de ce que ces dons sont fréquemment faits dans des buts spécifiques (v.g. diplômés assurant le financement supplémentaire de la recherche);

b) que des liens particuliers lient les donateurs et les institutions concernées qui déploient un effort considérable pour s'assurer ce complément de financement et consolider leurs rapports avec le public et particulièrement leur région;

c) que l'on doit se féliciter que des argents ainsi confiés à des établissements universitaires soient entièrement consacrés à des fins bénéfiques à la collectivité.

Il semble que la seule mesure que l'on puisse proposer soit d'engager les universités à intensifier leurs efforts propres à pousser davantage l'association du public aux projets universitaires. On peut penser en effet que l'intensification de cet effort permet à l'université de s'expliquer et l'incite à une plus grande transparence à l'égard du public.

CHAPITRE II

L'évaluation

Le mandat du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire lui commande d'aborder la question du **contrôle du réseau universitaire** ou, plus précisément, de traiter du *rôle de l'État à l'égard des universités, notamment en ce qui a trait au contrôle du réseau universitaire.*

Dans le vocabulaire du Comité, le terme *contrôle*, désigne l'évaluation du degré de réalisation des objectifs, évaluation qui amène habituellement une révision des décisions antérieures relatives à la planification, à la coordination et au financement.

Le Comité a cherché à savoir si le type d'évaluation ou de contrôle du réseau universitaire québécois qui prévaut présentement fait problème. Si oui, quelles solutions peut-on y apporter?

1. État de la question

Dans le réseau universitaire québécois, il n'existe *aucun mécanisme formel* de contrôle ou d'évaluation du degré de réalisation des objectifs poursuivis. Il y a eu, toutefois, au cours de années soixante-dix, plusieurs grandes opérations d'évaluation et il y a, régulièrement, des occasions d'évaluer ce qui se fait.

Les grandes opérations d'évaluation entreprises au cours des années soixante-dix étaient des opérations sectorielles, concernant les sciences fondamentales, les sciences de la santé et les sciences appliquées. Elles ont été menées, avec la participation des universités, par des personnes choisies par

la Direction générale de l'enseignement supérieur ou par le Conseil des universités, ou encore, conjointement par ces deux organismes. Ces grandes opérations ont conduit, effectivement, à réviser des décisions antérieures, les révisions prenant la forme de réaménagements divers dans les programmes concernés.

L'étude des projets de modification ou de création de programmes d'enseignement fournit régulièrement l'occasion d'évaluer les performances et impacts enregistrés dans les secteurs ou établissements concernés. Ces évaluations, généralement assez informelles, mènent parfois à des réaménagements, soit des programmes, soit des ressources. L'initiative de ces réaménagements peut venir des assemblées départementales, ou d'autres organismes de l'université concernée (assemblée, commission, comité ou administrateur, à un niveau intermédiaire ou à un niveau supérieur dans l'établissement). Parfois cette initiative est suscitée par des invervenants extérieurs (comité d'évaluateurs externes, comité conjoint des programmes du Conseil des universités et de la Direction générale de l'enseignement supérieur).

L'étude des projets de recherche soumis au ministère de l'Éducation pour fins de financement dans le cadre du programme FCAC (Formation des chercheurs et action concertée) fournit une autre occasion régulière de procéder à une évaluation de ce qui se fait dans certains secteurs ou dans certains établissements. Les évaluations ainsi effectuées mènent, elles aussi, à des réaménagements qui sont ou imposés par la décision de financement, ou proposés par ceux qui gèrent le programme.

Il faut signaler, en outre, les évaluations ou contrôles impliqués dans les décisions relatives au financement des établissements et des étudiants. Les décisions d'indexer plus ou moins généreusement les subventions destinées aux universités reflètent certainement les évaluations réalisées par la Direction générale de l'enseignement supérieur. C'est du moins ce que laissent croire les positions prises par le ministre de l'Éducation lors de la défense des crédits. En 1978, par exemple, le document du ministère prétend, entre autres, que la charge de travail des enseignants serait, dans l'ensemble, plus faible au Québec que dans les régions voisines alors que les rémunérations y seraient plus élevées, et que la gamme des cours offerts au Québec serait exagérément grande. En 1977, le ministère jugeait le réseau québécois d'enseignement supérieur suffisamment développé quant à l'éventail des programmes (et cela pour les trois cycles); toutefois, selon le ministère, plusieurs programmes de doctorat ne comptaient pas suffisamment d'étudiants.

Le ministère effectue ces évaluations à partir de statistiques diverses auxquelles il a accès; elles lui viennent: **a)** des établissements (inscriptions, effectifs des diverses catégories de personnels, etc.); **b)** d'autres organismes gouvernementaux (notamment Statistique Canada); **c)** des comités ou groupes de travail, plus ou moins éphémères qui sont constitués pour étudier l'un ou l'autre des nombreux aspects de l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation ou dans d'autres ministères; **d)** du Conseil des universités, du Conseil supérieur de l'éducation, et de regroupements volontaires comme la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec.

Les évaluations effectuées par les établissements eux-mêmes sont aussi, finalement, des évaluations du réseau, dans la mesure où elles comportent des dimensions comparatives. Et comme les autres évaluations, elles mènent à des réaménagements nombreux. Toutefois, comme dans le cas de ces autres évaluations, la démarche présente un caractère informel.

2. PRINCIPAUX PROBLÈMES

Le faible degré d'institutionnalisation dans le domaine de l'évaluation constitue, aux yeux de certains observateurs, un problème majeur dans le secteur de l'enseignement supérieur au Québec. Comme il n'existe aucun mécanisme institutionnalisé, c'est toujours à l'occasion d'autre chose que se fait une évaluation du réseau, par exemple, à l'occasion de l'étude de projets de révision ou de création de programmes d'enseignement. L'évaluation n'est pas une fonction dont on a investi un organisme ou un individu déterminé. Il n'y a pas de *contrôleur* du réseau universitaire québécois, ni de *contrôle institutionnalisé* sur le réseau universitaire québécois bien qu'il y ait des évaluations régulières.

Le caractère informel de l'évaluation et l'absence d'autorité identifiée dans le domaine de l'évaluation, constituent donc un problème. La confusion qui prévaut en matière d'évaluation en serait un autre. On évaluerait *au pif, à l'oeil!* Les évaluateurs ne s'interrogent guère, semble-t-il, sur la nature des objectifs poursuivis de fait par ceux qu'ils évaluent, ni même sur la nature des objectifs qu'ils étaient censés poursuivre. Ils évalueraient d'après ce qu'ils considèrent eux-mêmes devoir être les objectifs. Selon les propos recueillis au cours des audiences de la Commission et par la suite, l'évaluation du réseau universitaire québécois reposerait

présentement sur des malentendus considérables, en ce qui a trait tant à l'objet de l'évaluation qu'aux critères mêmes de cette évaluation.

Un autre problème, selon certains, réside dans l'abus des statistiques de croissance, d'une part, et dans l'abus des *bonnes manières* d'autre part. Les statistiques de croissance sont, par exemple, celles qui portent sur le nombre d'étudiants, par année, sur le nombre d'enseignants par année, le nombre de diplômes, de programmes, les montants des subventions... Les rapports annuels des établissements en sont remplis, tout comme le sont ceux des organismes qui les coordonnent. Les *bonnes manières*, consistent, par exemple, à éviter de dire les choses brutalement, de nommer ceux dont on parle... Les bonnes manières mènent finalement aux textes ampoulés, sibyllins et, à peu près inutilisables et inutiles. En somme, les évaluations faites jusqu'à maintenant seraient fondées sur un critère principal, la croissance, et elles ne s'exprimeraient pas par écrit, conformément aux bonnes manières.

Plusieurs mémoires adressés à la Commission d'étude sur les universités ont insisté sur d'autres valeurs: ils ont parlé de la qualité et du contenu de l'apprentissage, de l'importance de l'innovation, de l'adaptation de la pédagogie, des liens entre l'enseignement et la recherche, de la fonction critique de l'université, du décloisonnement disciplinaire, de l'accessibilité aux études supérieures, de la liaison entre la formation et le marché du travail et de bien d'autres sujets...

Sur la foi des témoignages reçus, le Comité considère en outre que les évaluations effectuées jusqu'ici, en raison d'ailleurs des conditions dans lesquelles elles ont eu lieu, restent fort partielles, trop peu connues et souvent sans grand effet. Le Comité constate que, dans l'ensemble, on n'est pas en mesure de savoir si, au Québec, les universités apportent davantage à la société que ce qu'elles lui coûtent. On peut croire que oui, on peut croire que non, mais, en définitive, on n'en sait rien, car les jugements formulés à ce propos dépendent davantage de ceux qui les formulent que des faits.

En effet, non seulement d'importantes divergences d'opinion subsistent quant à la nature des grands objectifs des établissements universitaires, mais encore règne-t-il beaucoup de confusion à propos de la signification des statistiques, de leur pertinence et de leur exactitude sans parler de la cohérence qu'il reste à établir entre tel ou tel objectif particulier et tel ou tel des grands objectifs.

En somme, il y a effectivement un problème d'évaluation. Et le problème est de taille.

3. La recherche de solutions

L'ampleur du problème posé a mené le Comité à distinguer plusieurs objets de réflexion : d'abord ceux qui concernent la fonction même d'évaluation dans un réseau comme celui des universités québécoises; ensuite ceux qui touchent les paramètres, puis les indicateurs et points de repère nécesaires à toute évaluation systématique; enfin ceux qui ont trait aux modalités, notamment les distinctions à établir entre les performances et les impacts, et les difficultés de mise en oeuvre d'un mécanisme formel d'évaluation.

3.1 La fonction d'évaluation et l'identification des objectifs poursuivis

Évaluer, c'est, en quelque sorte, mesurer l'écart entre les objectifs et leur réalisation; c'est comparer la réalité rêvée (ou souhaitée) et la réalité vécue. Pour évaluer, il faut donc identifier d'abord les objectifs qui serviront de base aux comparaisons.

Dans le réseau universitaire québécois, certains objectifs sont bien établis et généralement acceptés, telles la formation de spécialistes dans diverses disciplines, la production de savoirs nouveaux, l'introduction au Québec de connaissances scientifiques développées à l'étranger... On peut évaluer le réseau universitaire par rapport à ces divers objectifs. On peut l'évaluer également par rapport à plusieurs autres objectifs, plus ou moins bien établis ou généralement acceptés. Une évaluation méthodique permettrait en effet d'identifier une multitude d'objectifs, dont ne parlent pas les textes du Conseil de universités sur les *grandes orientations* et à la réalisation desquels sont, néammoins, consacrés d'importantes ressources.

Bien que plusieurs grands objectifs, dans leur expression la plus générale, fassent l'objet d'une certaine unanimité (par exemple, la formation de spécialistes, la création de savoirs nouveaux), le Comité constate un manque d'unanimité dès qu'il s'agit de les préciser : quels spécialistes s'agit-il de former? quel savoir nouveau faut-il rechercher? Il n'y a pas d'unanimité non plus quand il s'agit d'identifier ceux qui «méritent» d'être formés ou ceux qui «ont droit» au savoir.

Le problème posé par la définition des objectifs n'est pas propre aux universités, mais il se pose aux universités avec une acuité particulière, car, dans une large mesure, la production du savoir et la formation sont des biens publics, c'est-à-dire des biens qui profitent à la collectivité (quoique ce soit de façon fort inégale). De plus, le produit des universités n'a rien d'un produit de série : la diversité et la

spécialisation extrême le caractérisent, tout comme elles caractérisent ceux qui l'acquièrent et le transmettent.

Cette diversité extrême des compétences et cette spécialisation extrême du savoir engendrent naturellement, à la base même de l'université, une multitude d'objectifs particuliers. Des objectifs si nombreux et si divers ne peuvent être aisément conciliés et surtout, compte tenu de l'insuffisance manifeste des ressources, ils ne peuvent être tous pleinement satisfaits en même temps.

Dans ce contexte, la détermination d'objectifs collectifs s'effectue dans un climat de conflit peu commun. En effet, il ne s'agit pas seulement du désir des personnes de s'approprier individuellement la plus grande part possible de ressources, désir qui anime quantité de conflits sociaux, mais il s'agit aussi de prosélytisme scientifique, d'une soif de savoir, qui, elle, est une motivation autrement plus agissante. Il s'ensuit donc un débat d'une âpreté peu commune chaque fois qu'il s'agit de définir les objectifs.

Il s'ensuit également, et c'est là un deuxième point, une tendance irrésistible au déplacement d'objectifs. Quel que soit l'objectif officiel, le chercheur arrive, avec plus ou moins de bonheur, à dégager une partie de son temps pour ses objectifs. Le problème du déplacement d'objectifs n'est cependant pas particulier au milieu universitaire, il est présent dans beaucoup d'organisations complexes, surtout dans le domaine des biens publics.

En effet, par rapport aux objectifs du plus haut niveau, il faut définir des objectifs de niveau intermédiaire, puis des objectifs plus immédiats et, enfin, des objectifs opérationnels. À chaque niveau s'affrontent des intérêts concurrents : certains accordent la priorité à la formation des spécialistes; d'autres, à la création de savoir nouveau; d'autres encore, à l'innovation technologique; sans parler de ceux qui préconisent d'autres priorités (exemple : la conservation du savoir existant, la diffusion au Québec du savoir nouveau produit à l'étranger, la réduction des inégalités sociales par l'université...). Et selon que la priorité est donnée à tel ou tel objectif, les ressources, croit-on, suivront! De plus, il faut encore identifier quel type d'enseignement est prioritaire, quel type de savoir, quel secteur technologique... Jusqu'au détail de l'activité quotidienne de chaque membre de l'organisation.

Le schéma suivant illustre cette hiérarchie des rapports conflictuels dans le milieu universitaire en matière de définition des objectifs.

Ce schéma évoque la complexité du problème. En effet, combien de choix restent encore inexprimés. Quels cours et avec quel contenu, quelles méthodes et quelles séquences? Quels actes de recherche? Avec quelles techniques, quel cadre d'analyse, quelle envergure? En somme, les occasions de débats sont innombrables.

Pourtant si l'on veut faire, un jour, une évaluation méthodique du réseau universitaire québécois, il faut déjà chercher à identifier quels objectifs y sont, de fait, poursuivis.

— Schéma très sommaire illustrant les divers niveaux de définition des objectifs à poursuivre dans le réseau universitaire.

MOYENS MATÉRIELS INTERMÉDIAIRE (1)	OBJECTIFS OPÉRATIONNELS (2)	OBJECTIFS DE «PROGRAMMES» (3)	OBJECTIFS DE NIVEAU (4)	OBJECTIFS DE NIVEAU PLUS ÉLEVÉ (5)
Du travail de la part des membres	Des cours à professer à des étudiants et les services qui s'y rattachent	Former des spécialistes dans un domaine (exemple : en science politique)	Doter la société d'une main-d'oeuvre nécessaire à son développement, etc.	Formation d'une main-d'oeuvre spécialisée capable de contribuer à l'accroissement du bien-être du plus grand grand nombre
Du matériel pour faire le travail	L'acquisition et la diffusion de savoir nouveau par des actes de recherche	Augmenter la quantité et la qualité des connaissances disponibles et accessibles dans un domaine (exemple : en science politique)	Doter des individus d'une compétence particulière et contribuer à leur épanouissement	Création de savoir susceptible de soutenir le développement de la société
Des immeubles où faire le travail et autres ressources	Autres objectifs éventuellement	Autres objectifs éventuellement	Doter la société d'un savoir utile à son développement, etc.	Autres objectifs éventuellement
			Autres objectifs éventuellement	

Dans une perspective d'évaluation des performances, (2) sur (1) mesure l'efficience

Dans une perspective d'évalution des impacts, (2) sur (3) mesure l'efficacité des opérations et,

(4) sur (3) mesure l'utilité du programme

(5) sur (4) mesure la contribution de l'Université au bien-être et au développement de la Société.

3.2 La fonction d'évaluation et l'identification des paramètres de l'évaluation

Pour effectuer une évaluation méthodique, il faut aussi pouvoir distinguer entre plusieurs notions telles que celles d'efficacité, d'efficience, d'impact, de performance.

On emploie les expressions efficacité ou utilité à propos de la réalisation des objectifs poursuivis. On dit qu'un programme (ou un établissement) est efficace ou utile quand il réalise les objectifs qui lui ont été assignés. On dit alors qu'il a un impact.

Les jugements portés sur l'efficacité ou sur l'utilité d'une production, d'une action, d'une personne ou d'une institution, dépendent généralement des objectifs que ceux qui effectuent les jugements assignent à la production, à l'action, à la personne ou à l'institution en cause. Si les dirigeants d'une institution d'enseignement universitaire assignent tel ou tel objectif à leur institution celle-ci ne sera efficace à leurs yeux que dans la mesure où elle atteindra cet objectif.

Il faut distinguer entre l'efficacité (ou l'utilité) d'une part, et, d'autre part, l'efficience ou le rendement. L'**efficience** se rapporte à la **performance.** Assurer de la performance, c'est assurer qu'une production donnée sera réalisée au moindre coût, ou encore assurer que, pour un coût donné, il y aura une production maximale. L'efficience mesure le rapport entre les ressources utilisées (le travail, les moyens de travail) et les biens et services produits, et inversement. Ainsi, par exemple, on peut mesurer le coût de la formation d'un étudiant, celui d'un enseignement, celui d'un programme d'enseignement, ou encore, inversement, la production d'un professeur, celle d'un département, celle d'une institution.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, il importe de faire connaître ces notions. Dans l'évaluation des impacts des divers actions poursuivies, il faut en outre considérer l'impact pour la société et l'impact pour soi-même ou pour son unité administrative. Dans les évaluations de performance, il faut également prendre soin d'identifier tous les coûts et tous les avantages, et non seulement les coûts et avantages pour soi-même ou pour l'unité administrative considérée.

3.3 La fonction d'évaluation et les indicateurs et points de repère

Il faut s'entendre non seulement sur les objectifs, puis sur les paramètres de l'évaluation, mais aussi sur le choix des données appropriées.

Ces données, qui servent à effectuer l'évaluation, on les appelle communément des *indicateurs*. Les indicateurs sont des mesures qui peuvent être simplement ordinales (plus ou moins; premier ou dernier; mieux ou pire; beau ou laid). Toutes ces mesures peuvent être exprimées de façon chiffrée : dollars, quantités, durées, distances, degrés, taux, etc.

Dans les mesures d'impact on utilise généralement des points de repère chronologiques, car la poursuite d'objectifs s'étend dans le temps. On mesure donc les progrès réalisés dans le temps. Si l'objectif privilégié est la croissance, on recourt aux statistiques qui expriment cette croissance : on compare les chiffres d'aujourd'hui à ceux des années passées. Si, plus précisément, l'objectif concerne l'égalisation des chances entre diverses catégories de personnes (distinguées selon le sexe, la langue, ou le lieu d'origine, par exemple) on mesure l'impact en examinant, par exemple, les variations enregistrées dans les taux de participation à l'université selon ces diverses catégories.

Une mesure d'impact peut être effectuée également à partir de points de repère autres que chronologiques. On peut vouloir comparer les avantages que la société retire de l'université à ceux qu'elle retire d'un autre secteur d'activités. De même, on peut comparer la réalité à une norme qui exprime les préférences idéologiques des évaluateurs, ou qui exprime celles d'une autre catégorie de personnes.

Dans tous les cas, il faut un minimum de consensus au sujet des mesures et des points de repère.

Ici encore le consensus paraît difficile, car il dépend d'accords préalables sur les objectifs. Mais, même s'il y a accord préalable sur les objectifs, il n'est pas facile de s'entendre sur les mesures appropriées. En effet, comment s'entendre sur les mesures appropriées à effectuer maintenant et, aussi, plus tard, après une période donnée d'intervention? Comment savoir si les mesures effectuées identifient bien l'impact de l'université plutôt que celui d'autres intervenants, les média par exemple?

Si l'on veut, un jour, effectuer une évaluation véritable du réseau, il faut dès aujourd'hui s'engager dans la collecte de données ou mesures, chercher à identifier celles qui sont pertinentes compte tenu des objectifs retenus.

3.4 L'évaluation du réseau : les impacts ou la performance?

On peut se demander si l'évaluation du réseau universitaire doit porter davantage sur la réalisation

des objectifs poursuivis (mesure d'impact) ou davantage sur la performance affichée dans cette réalisation.

On s'accorde à dire, dans le milieu universitaire, que ce n'est pas le nombre d'heures de cours données par un professeur qui importe, mais l'impact de son enseignement, puisque ce n'est pas la quantité des publications qui importe, mais leur valeur ou utilité. Il faudrait donc, disent certains, mettre l'accent sur l'objectif et par conséquent, évaluer l'impact plutôt que la performance.

Mais tout a un prix, retorquent d'autres personnes. Pourquoi devrait-on distinguer l'évaluation des impacts de l'évaluation des performances? Pour un niveau donné d'impact, n'y a-t-il pas une performance optimale (le moindre coût, socialement)? N'y a-t-il pas moyen d'accroître une performance déjà élevée (réduire le coût, accroître l'impact)?

Ces réflexions mènent à la conclusion que le secteur universitaire, comme tout le secteur public et para-public, du fait qu'il n'y règne aucune des grandes contraintes du marché (rappelons que c'est un tiers qui paie), doit absolument faire l'objet d'une évaluation constante du type avantages/coûts. Que rapporte l'université à la société (avantages) et que lui en coûte-t-il (coûts)? Si l'on tient compte de tous les avantages et de tous les coûts, l'université présente-t-elle plus d'intérêt (un rapport avantages/coûts plus élevé) que tel ou tel autre secteur d'activités?

À ce compte-là, l'évaluation du réseau devrait porter à la fois sur les impacts et sur les performances de l'ensemble, mener nécessairement à des révisions en matière de planification, de coordination et de financement, et s'inscrire dans un cadre plus vaste encore : celui d'une systématisation de l'évaluation politique dans la société.

3.5 Le refus de l'évaluation

Beaucoup de gens s'opposent à l'institutionalisation de mécanismes d'évaluation, voire même à tout projet d'évaluation systématique. Beaucoup essaient, en outre, de se soustraire à toute évaluation, fut-elle informelle.

Parmi les objections qu'on oppose à l'évaluation systématique, les plus véhémentes sont habituellement celles de gens qui se disent épris d'un grand idéal social et qui prétendent que tout exercice d'évaluation fait le jeu du système puisqu'il répondrait aux exigences de développement du capitalisme monopoliste et permettrait une appropriation accrue en faveur des détenteurs du grand capital, etc.

Dans le contexte de ce rapport sur le réseau universitaire québécois, on peut rétorquer que ce n'est pas en boycottant tout projet d'évaluation de l'université et des actions de ceux qui s'y trouvent que l'on sert davantage la société!

D'autres intervenants refusent l'institutionnalisation de l'évaluation sous prétexte que les évaluations ont des retombées négatives nombreuses. Les évaluations suscitent en effet de véritables obsessions chez de nombreuses personnes. Ces réactions émotives alimentent des conflits ruineux entre les partenaires de l'organisation où on effectue l'évaluation.

Par ailleurs, les éléments sur lesquels s'effectue l'évaluation sont, dit-on, bien rarement ceux sur lesquels se fonde la motivation de ceux qui travaillent de façon autonome ou innovatrice. De plus, l'attention portée aux éléments retenus aux fins de l'évaluation engendre des rigidités organisationnelles qui réduisent les capacités d'adaptation et de changement. La mise en oeuvre d'un processus d'évaluation animé de l'extérieur nécessite en outre l'établissement de certaines standardisations et une réduction de l'autonomie des unités de base, notamment quant à la définition des objectifs et au choix des moyens. Finalement, selon plusieurs, l'insistance sur l'évaluation de la performance est dysfonctionnelle, car elle réduit les capacités de l'organisation d'améliorer ses performances et son impact.

Ces retombées négatives sont apparemment déjà observées dans le domaine universitaire à l'occasion des évaluations auxquelles sont depuis longtemps soumis les enseignants qui désirent renouveler un contrat, accéder à la permanence ou obtenir une promotion. En effet, quand c'est le nombre des publications qui semble servir de critère déterminant lors de ces évaluations, on voit des enseignants négliger le reste de leur tâche et publier pour publier, même si, pour y arriver,il faut, selon un témoignage présenté au Comité, «créer une revue ou une maison d'édition et répéter sans cesse les mêmes contenus sous des titres différents». Quand, au contraire, c'est l'activité administrative qui parait servir de critère déterminant, on assiste à une multiplication de comités, de titres de responsabilités administratives, etc. Autrement dit, quand l'évaluation risque d'avoir des conséquences pour les individus qui y sont soumis, le critère déterminant sur lequel est fondée cette évaluation se substitue à l'objectif qu'il sert à exprimer, et prend le pas sur le reste.

Finalement, on s'oppose à l'évaluation parce qu'elle amène les gens à faire ce qu'autrement, ils ne feraient pas! Quand elles sont significatives, c'est-à-dire quand elles impliquent des changements réels, les récompenses et sanctions liées à l'évaluation institutionnalisée prennent en effet le pas sur les récompenses et sanctions liées aux évaluations constantes, mais informelles, du milieu restreint où chacun s'insère. Pour peu que le critères ne soit pas très exactement conformes aux objectifs définis par les normes du milieu restreint où ils s'appliquent, l'évaluation formelle est cause de tensions organisationnelles.

Ceux qui favorisent l'adoption de mécanismes réguliers et formels d'évaluation soutiennent, en revanche, que ces tensions, craintes par ceux qui s'y opposent, sont le prix à payer pour avancer dans la voie du progrès collectif et que ce prix est peu de chose comparativement aux avantages attendus.

Le caractère dysfonctionnel des opérations d'évaluation, que certains dénoncent avec des arguments d'ordre politique, est également souligné par des personnes qui s'appuient plutôt sur des arguments d'ordre économique. Ces personnes rappellent que la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation requiert des ressources importantes en nouveau personnel (des postes d'évaluateurs et de contrôleurs et leurs subalternes), des énergies et du temps supplémentaires chez les personnels déjà en place (réunions, discussions, conversations, échanges, rapports, et autres suppléments exigés par les évaluateurs), ainsi que des coûts en immeubles, en matériel et en équipement (locaux pour loger les évaluateurs, papiers, machines, etc.). Ces coûts, parfois énormes, ne sont presque jamais calculés par ceux qui décident de mettre en oeuvre un processus d'évaluation et, dit-on, ces coûts sont rarement récupérés, car les gains réalisés sont rarement importants. De plus, si l'appareil d'évaluation est maintenu en place suffisamment longtemps, on arrive à l'épuisement des possibilités de réaliser de nouveaux gains de productivité, car tous les gains possibles ont déjà été obtenus : l'appareil d'évaluation, en plus de coûter cher, entraîne alors des rigidités et des résistances politiques croissantes.

Les coûts économiques d'un processus d'évaluation sont d'autant plus élevés disent les objecteurs, que les facteurs politiques sont plus marqués. Ce sera le cas dans un système décentralisé, car les organismes périphériques lutteront alors pour préserver leur autonomie. Ce sera également le cas dans un système professionnalisé, car les équipes et catégories professionnelles lutteront alors pour préserver les acquis (permanence, échelles, conditions de travail, etc.). Ce sera encore le cas dans un système stratifié, car on tentera d'y préserver des façons d'opérer, des juridictions, etc.

Ces coûts seront encore plus élevés si les résistances à l'évaluation sont aussi fondées sur des arguments d'ordre méthodologique (et non seulement sur des arguments d'ordre politique et d'ordre économique). Les arguments d'ordre méthodologique se réfèrent au choix des indicateurs, des organismes, des niveaux, des périodes ou moments à retenir aux fins de l'évaluation, et même à l'identification des objectifs. Ceux qui condamnent ou contestent le processus d'évaluation diront que les indicateurs retenus sont inappropriés; que les organismes ou niveaux sur lesquels porte l'évaluation ne sont pas comparables ou significatifs; que les périodes choisies sont ou trop longues ou trop courtes et que les moments considérés ne sont pas représentatifs de l'ensemble; que les objectifs et standards identifiés aux fins de l'évaluation ne sont pas pertinents... Dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces arguments d'ordre méthodologique sont finalement concrétisés dans la formule suivante : l'université n'est pas une manufacture; les contraintes de l'évaluation sont l'antithèse même de l'université, ce lieu où doit s'exercer sans contrainte l'expérience de l'esprit.

4. RECOMMANDATIONS

En dépit des résistances qu'elle soulève, la volonté d'évaluer les performances et les impacts relève d'une option à laquelle souscrivent de très nombreuses personnes, sinon la majorité. Cette option, c'est celle de l'utilisation optimale des ressources, compte tenu des objectifs poursuivis. Et cette option doit, selon le Comité, s'appliquer dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme dans les autres domaines. Il est important de faire une évaluation systématique des impacts et des performances dans tous les domaines, puisque le montant des ressources publiques affectées à chaque domaine, y compris celui de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, est fixé annuellement par le Conseil des ministres, en fonction, principalement, de la perception que les ministres et leurs conseillers peuvent avoir de l'utilité de chaque domaine ou secteur par rapport à l'utilité des autres domaines ou secteurs soutenus par l'État.

Le Comité croit qu'une évaluation plus rigoureuse de ce qui se fait dans le réseau universitaire québécois devrait contribuer à réduire l'incertitude dans laquelle on se trouve et à remplacer certains préjugés par des faits.

De plus, le Comité croit qu'une réflexion attentive sur leurs performances et impacts devrait permettre aux membres du réseau universitaire québécois de mieux identifier les objectifs qu'ils poursuivent effectivement. Au niveau de chacun des départements comme au niveau de leurs membres, une telle réflexion paraît indispensable. Que fait-on? Pourquoi? Comment? À qui et à quelles fins servent les productions? N'y a-t-il pas lieu de consacrer les ressources à autre chose? Peut-on réaliser autant ou plus de productions, de qualité égale ou supérieure, ayant une diffusion ou utilisation égale ou supérieure, avec moins de ressources, moins de temps, moins d'énergie, sans pour autant reporter les coûts sur d'autres?

Ces questions devraient être posées pour chaque cours, chaque séminaire, chaque atelier, chaque projet de recherche par ceux qui y sont impliqués.

De plus, elles devraient être posées, avec davantage d'insistance sans doute, par les innombrables détenteurs de mandats administratifs à propos de leurs tâches, fussent-elles de soutien, de coordination, d'animation ou de planification.

A-t-on effectivement consacré aux impacts recherchés les ressources matérielles et les énergies humaines officiellement engagées dans la réalisation de ces impacts (ou, autrement dit, affectées aux objectifs en cause)? Si ce n'est pas le cas, à quels autres objectifs a-t-on consacré ces ressources et ces énergies? Ces autres objectifs étaient-ils désirés? Désirés par qui? Quelles conditions créer pour que les ressources disponibles soient effectivement consacrées, avec l'efficience souhaitable, aux objectifs retenus?

Pour le réseau universitaire dans son ensemble, il s'agirait d'examiner les effets qu'ont les institutions universitaires, leurs membres et leurs productions sur la société, sur l'environnement et, aussi, sur le réseau lui-même. Cet examen des impacts de l'université permet naturellement de voir quels objectifs sont atteints et quels objectifs ne le sont pas. De plus, cet exercice obligerait à réfléchir sur la pertinence des objectifs qui ne sont pas atteints, puis, éventuellement, sur les conditions à créer afin qu'ils le soient.

En conséquence, le Comité recommande que les organismes extérieurs à l'université, chargés de l'évaluation du réseau universitaire québécois, formalisent cette évaluation et fassent connaître publiquement, à tous, les objectifs qu'ils lui assignent ainsi que les critères, les indicateurs et les points de repère dont ils se servent pour effectuer cette évaluation, de même que, finalement, les résultats de cette évaluation.

Le Comité recommande de plus, à tous les intervenants impliqués dans le réseau universitaire, d'effectuer une réflexion poussée sur leurs propres performances et impacts.

Cette réflexion évaluative paraît d'autant plus urgente que la rumeur veut qu'il y ait de nombreuses situations inacceptables dans le réseau. Le Comité n'a vérifié aucun des cas dont on l'a informé. Il a cependant examiné les statistiques du ministère quant au nombre d'étudiants inscrits dans chaque activité d'enseignement (avec un professeur, dans le cadre d'une charge dûment créditée) et il n'a su expliquer le nombre élevé d'activités ne regroupant qu'un, deux, trois ou quatre étudiants, même au premier cycle, et surtout dans les universités les plus populeuses. Le Comité a aussi pris bonne note des opinions émises lors des consultations, quant à la prolifération des postes dits de soutien et des postes dits administratifs, qu'ils soient ou non financés grâce à la masse salariale des enseignants. Mais, il n'a pas cru devoir affecter ses insuffisantes ressources à une évaluation plus poussée de ce phénomène, dont on dit qu'il est à l'université ce qu'une tumeur est au cerveau...

Le Comité a également entendu nombre de commentaires négatifs en ce qui concerne les pratiques d'enseignement, les services auxiliaires, les activités extra-universitaires des enseignants poursuivies aux dépens de leur enseignement et de la recherche libre, etc.

Ainsi, parmi les personnes entendues par la Commission ou le Comité, lors des audiences publiques ou par la suite, plusieurs reprochent à de nombreux professeurs et chargés d'enseignement (ou de cours) une préparation insuffisante, une présence inadéquate, une élocution déficiente, des attitudes pédagogiques inappropriées... Plusieurs commentaires soumis rapportent que, dans l'ensemble, l'enseignement universitaire québécois ne tient pas suffisamment compte des progrès réalisés par la recherche hors du Québec. On a aussi fait état des cloisonnements disciplinaires, qui ajouteraient encore aux retards dans la mise à jour des connaissances, quand ils n'abriteraient pas des développements déjà dépassés. La liaison à faire entre les matières enseignées et la réalité concrète du marché du travail paraît insuffisante aux yeux de nombreux intervenants. L'opinion a été émise à l'effet que dans sa fonction de création de nouveaux savoirs (l'innovation), le milieu universitaire québécois n'avait pas la vitalité souhaitable, encore

que nombre d'universitaires québécois soient indiscutablement pris par la passion du savoir.

Ces réflexions sont, en soi, des évaluations du réseau universitaire québécois, de ses impacts et de ses performances. Il s'agit cependant d'évaluations qui n'ont pas été faites par le Comité et dont la rigueur n'est établie sur aucun indicateur non plus que sur aucune opération d'évaluation. De plus, il faut souligner que ces évaluations négatives provenant d'individus ont leur contrepartie dans les évaluations positives portées sur elles-mêmes par les institutions qui ont soumis leur mémoire à la Commission.

Il reste que, en l'absence d'évaluation rigoureuse, les évaluations négatives ou positives présentées au Comité sont des évaluations approximatives. Certaines semblaient même fondées sur le ouï-dire ou encore sur des exemples incontrôlés. Et pourtant, ce sont ces évaluations approximatives qui font ou défont les réputations.

À l'incohérence des évaluations fondées sur les réactions aux scandales ou sur les opérations de relations publiques, il conviendrait d'opposer la rigueur d'évaluations fondées sur des indicateurs de performance et d'impact dûment contrôlés.

Certaines personnes recommandent même aux universitaires de s'employer à redorer leur image (et non leur blason) en faisant mieux connaître les productions qui répondent davantage aux attentes : innovations technologiques, vulgarisation scientifique, etc.

Le Comité croit, au contraire, que l'accent doit être mis sur l'amélioration même des performances et des impacts, et non sur une vaine tentative de contrer les évaluations approximatives par des moniagnes de données statistiques ou par des campagnes de relations publiques. Le Comité croit, de plus, qu'il faut procéder, non pas à des évaluations complaisantes, mais effectivement à des évaluations rigoureuses.

En conséquence, le Comité recommande que l'on mette à la disposition des administrateurs, enseignants et chercheurs du réseau un *guide de l'évaluation* des impacts et des performances dans le réseau universitaire québécois, qui faciliterait le travail de réflexion évaluative qu'il recommande.

Pour les fins de ce guide et pour les fins premières de l'évaluation du réseau dans son ensemble, il serait important, également, de définir au plus tôt des indicateurs de performance et d'impact qui puissent être utilisés par les membres des départements et des centres de recherches universitaires qui désirent engager leur unité dans une opération de réflexion évaluative. Ces indicateurs, selon le Comité, devraient répondre à certains critères : être pertinents, c'est-à-dire mesurer ce qu'ils prétendent mesurer; être sûrs, c'est-à-dire n'ouvrir aucune possibilité de contestation quant à leur validité ou signification; être utiles, c'est-à-dire orientés vers l'amélioration des performances et des impacts; enfin, être éclairants quant aux coûts et aux avantages des productions et de leurs effets.

Il est très important, enfin, d'éviter de donner prise aux objections de ceux qui, quels que soient leurs motifs, essaient de se soustraire à l'évaluation des performances et des impacts. Il convient, à cet égard, de se garder de solutions ou méthodes condamnées à l'avance, telle, par exemple, la mise en oeuvre d'une opération d'évaluation sous le couvert d'un camouflage. Il faut également se garder des indicateurs mécaniques dont on peut faire l'examen sans en informer les intéressés (recourir aux statistiques des registraires ou des agents de personnel, par exemple).

Il faut au contraire entreprendre cette réflexion évaluative dans une perspective de responsabilité sociale, en partant des initiatives des unités de base, voire même des organisations professionnelles ou syndicales. C'est ce vers quoi les propos de ce chapitre souhaitent mener les membres des institutions universitaires du Québec.

Chapitre III

La coordination et la planification

Le financement de l'ensemble des établissements universitaires ainsi que l'évaluation de leurs performances et de leurs impacts paraissent constituer un champ dominant d'intérêts et d'inquiétudes pour ceux que préoccupe le développement de l'enseignement supérieur au Québec. Il ne faudrait pas cependant que cela contribue à reléguer dans l'ombre les problèmes que posent les modalités actuelles de coordination et de planification du réseau universitaire québécois.

Ces problèmes ont été soulevés par plusieurs mémoires soumis à la Commission, dont en particulier les mémoires émis par les administrations centrales des universités. L'étude de ces problèmes rejoint par ailleurs cette partie du mandat confié au Comité:

> On traitera du rôle de l'État à l'égard des universités, notamment pour ce qui est du financement, du contrôle et de la coordination du réseau universitaire...
>
> Le second volet sera celui de la **coordination** et de la **planification** de l'ensemble du réseau multiple et diversifié des universités du Québec. On devrait évaluer ce qui a été fait jusqu'ici et la manière dont cela a été fait pour mieux guider l'avenir.[1]

L'importance de la coordination et de la planification du réseau universitaire ne saurait être mise en doute, surtout en un moment aussi critique où un resserrement appréhendé des ressources, les interpellations de plus en plus explicites de l'opinion publique et les attentes plus pressantes de nouveaux secteurs de la population commandent à la fois des interrogations et des engagements en termes de priorités et de mises en commun.

Les mécanismes de coordination et de planification du réseau universitaire revêtent donc une portée considérable et apparaissent comme particulièrement difficiles à traiter. Certes les établissements ne peuvent tout faire ou entreprendre à la fois et en même temps. Quels critères faut-il alors retenir pour bien répartir tâches et responsabilités? Quel type de relations préconiser entre les choix à faire en matière de coordination et de planification? Comment, à travers ces multiples décisions, assurer une évaluation constante du réseau et lui fournir les moyens financiers de réaliser les options retenues au niveau de la coordination? Autant de questions qui soulèvent toutes et chacune d'épineux problèmes, sources de nombreuses tensions dans les milieux intéressés.

Il importe de préciser d'abord les concepts de coordination et de planification.

Dans la partie du *Document de consultation* préparée par le comité d'étude sur l'organisation du système universitaire, la coordination était ainsi définie: «agencement et répartition des tâches entre les divers éléments d'un réseau en fonction des objectifs poursuivis».[2] Ce n'est pas là la seule définition possible du mot *coordination*. On pourrait retenir une définition plus englobante par exemple *l'aménagement, cohérent et concerté, des responsabilités, des tâches et des ressources (humaines, matérielles, techniques, informationnelles et financières) en vue de l'atteinte des objectifs définis par la planification*. D'autres définitions pourraient être suggérés. Mais le dénominateur commun des définitions usuelles du mot *coordination*, c'est la répartition des tâches, compte tenu des objectifs à atteindre. Le Comité tient de plus à souligner qu'une coordination qui ne se concrétise pas dans une réelle répartition des ressources demeure un exercice stérile.

La présente partie (Livre I) du rapport du Comité porte sur la gestion du réseau et non sur celle de ses établissements pris un à un, et expose la question de la répartition des responsabilités, des tâches et des ressources entre les établissements. Cette coordination devrait normalement tenir compte autant des particularités et des contraintes de chaque établissement que d'objectifs d'ensemble définis dans le cadre de la planification du réseau.

Quant au terme *planification*, la définition retenue est la suivante: *détermination des objectifs à poursuivre c'est-à-dire des résultats recherchés et des moyens les plus prometteurs pour les atteindre*.

Si l'on se réfère au schéma présenté dans le chapitre précédent sur la hiérarchie des fins et des moyens dans une organisation ou dans un réseau,[3] la planification et la coordination du réseau devraient être reliées de très près à la planification institutionnelle, c'est-à-dire à la détermination par chaque établissement de ses objectifs et de ses priorités, qui déterminent les responsabilités et les tâches devant normalement contribuer à l'atteinte des objectifs du réseau.

La coordination actuelle du réseau universitaire québécois s'exerce principalement dans les domaines suivants:

- les **programmes d'enseignement:** choix de programmes offerts par chaque établissement pour l'obtention d'un diplôme donné;
- les **programmes de recherche institutionnelle:** priorités des champs de recherche dans lesquels chaque établissement engage ses ressources institutionnelles;
- les **grandes orientations de développement:** choix des établissements devant assumer des objectifs particuliers du réseau.

Il existe cependant des domaines où il s'est fait très peu de coordination au sein du réseau universitaire québécois. Ainsi en est-il de la politique d'admission des étudiants à l'enseignement supérieur - en dépit de l'importance reconnue à ce domaine par la Commission Carnegie[4] ou le rapport Hurtubise[5]. Ainsi en est-il des équipements autres qu'immobiliers, tels les bibliothèques universitaires, les calculatrices électroniques (ordinateurs) et les maisons d'édition. Peu de gestes concrets de coordination ont été posés ces dernières années dans ces divers secteurs. Les bibliothèques universitaires continuent leur expansion dans un isolement à peu près complet, qui n'est guère compensé par le système actuel des prêts entre chacune d'elles; même les réseaux informatisés sont concurrents et séparés. Quant aux quatre grandes maisons d'édition universitaires, chacune d'elles tentent de publier séparément, diverses séries d'ouvrages ou de périodiques,... en sauvegardant jalousement son identité propre.

Le domaine de l'information de gestion n'a pas fait l'objet, lui non plus, d'un grand effort de coordination au cours des années 70.

Les données nécessaires à la détermination des politiques scientifiques et à la répartition des responsabilités et des tâches semblent toujours faire défaut aux organismes de coordination et de planification, bien qu'elles soient disponibles à l'intérieur de chaque institution. Les données, par région, sur la main-d'oeuvre spécialisée disponible ou demandée et les données sur les besoins de productions de recherches sont insuffisantes alors qu'elles seraient utiles, pour ne pas dire indispensables, à la détermination des répartitions de responsabilités entre les universités sises à l'extérieur de Montréal.

Ce qui frappe dans ce survol des divers domaines de la coordination du réseau universitaire et en référence avec la définition retenue précédemment, c'est que les efforts les plus significatifs ont surtout concerné la répartition des tâches d'enseignement et de recherche alors que des attitudes velléitaires et des comportements attentistes ont considérablement ralenti voire même compromis un partage réel et une utilisation optimale des ressources. De plus, rien ne permet d'assurer une concordance entre les objectifs *assignés* aux établissements (c'est-à-dire les objectifs définis dans le cadre de la coordination du réseau) et les objectifs *définis* par les établissements dans le cadre de leur propre planification.

Quant à la planification du réseau universitaire, elle porte principalement sur la formulation de finalités et d'objectifs généraux pour l'ensemble des établissements. À l'instar de la coordination du réseau, sa planification a donné lieu, depuis 1970, à la production de plusieurs mémoires, rapports, études et avis, et ce, tant de l'intérieur du milieu universitaire que de l'extérieur. Malgré d'indéniables acquis, cette planification du réseau commmence à peine, il semble, à dépasser le stade du discours écrit.

Le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire a cherché à identifier les difficultés de la coordination et de la planification du réseau, plutôt que de mettre en évidence les objets de satisfaction. Pour ce faire, il a examiné les opérations passées ou en cours, il a pris en considération les commentaires et suggestions émis dans les mémoires présentés à la Commission et il s'est référé à quelques expertises complémentaires. C'est donc sur la base d'une analyse de problèmes qu'il se propose de formuler des recommandations qu'il veut à la fois pertinentes, acceptables et réalistes.

Ce chapitre est divisé en quatre sections:

- Un aperçu de la situation, à la fois descriptif et critique;
- Un diagnostic visant à mettre en évidence les problèmes principaux qui compromettent la performance et l'impact de la coordination et de la planification du réseau;
- Quelques possibilités de solutions;
- Des recommandations.

1. État de la question

Au moment de dresser le bilan de plus de dix années d'efforts de coordination et de planification du réseau, le Comité constate que les résultats obtenus n'apparaissent pas toujours à la mesure des efforts humains et des dépenses consentis: problèmes redondants d'année en année et de document en document, résistances institutionnelles et personnelles aux contrôles jugés de plus en plus tâtillons, déclarations de principes dépassant à peine le stade des voeux pieux, etc. Il y a lieu de se demander si, dans leurs pratiques et dans leurs interrelations, les divers mécanismes et appareils de planification et de coordination ne contredisent pas de plus en plus ce qu'ils prônent pour l'ensemble du réseau, à savoir un meilleur partage des responsabilités, des tâches et des ressources.

Il serait néanmoins injuste de s'en tenir à de telles constatations sans faire état des moyens, des expériences et des résultats qui peuvent servir de base à des améliorations et même à des transformations substantielles.

Dans la présente section, seront cernés les *domaines* de la coordination et de la planification ainsi que leurs principaux *agents* et explorés leurs divers *mécanismes* et leurs principales *difficultés* de fonctionnement.

1.1 DOMAINES DE LA COORDINATION ET DE LA PLANIFICATION

1.1.1 Domaines de la coordination

Compte tenu de leur mission fondamentale de transmission du savoir et de leur objectif de formation d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée, les universités créent, développent et multiplient des *programmes d'enseignement* qui constituent, pour le public en général et pour leurs usagers en particulier, la production la plus visible et aussi la plus coûteuse.

D'autre part, conformément à leur mission de création de savoir, les universités mettent sur pied de nombreux *programmes de recherche* en vue de faire reculer les frontières de la connaissance ou

d'en raffiner et d'en critiquer les applications ou de collaborer avec d'autres agents de recherche (gouvernements ou industries).

La gestion de ces deux principaux modes d'intervention des universités se trouve confrontée à un certain nombre de questions de fond qui pourraient être les suivantes:

— Quelle est leur opportunité en termes de réponses à des besoins réels exprimés ou anticipés?
— Sont-ils quantitativement et qualitativement adéquats?
— Sont-ils humainement, matériellement et financièrement réalisables?
— Quelles en sont la performance et l'impact?

Non seulement ces interrogations interpellent quotidiennement chaque établissement universitaire et commandent à ce niveau des modalités spécifiques de contrôle, de coordination et de planification, mais elles se posent également et plus impérativement que jadis au niveau même du réseau.

En effet, pour l'État qui assure la plus grande partie du financement universitaire, pour les organismes intéressés et pour un nombre croissant de citoyens, l'enseignement et la recherche universitaires apparaissent comme un patrimoine collectif qui transcende les frontières de chaque établissement et qui doit faire l'objet d'une distribution dans l'espace et dans le temps. Aussi ne faut-il pas se surprendre que ces deux champs d'activités aient constitué les principaux domaines de coordination au niveau du réseau. Leurs contenus et leurs ressources ont alors été examinés en eux-mêmes et dans la perspective d'une répartition entre les établissements universitaires en fonction tant du passé, des possibilités et des limites actuelles que de l'environnement de chacun, et avec l'intention d'éliminer des duplications coûteuses et inutiles.

D'où l'émergence d'un troisième domaine de coordination, venu en quelque sorte coiffer et baliser les deux premiers, et qui a conduit à la définition des grands *axes de développement* pour chaque établissement universitaire. Formulés en termes d'objectifs pour ces derniers, ces axes sont autant de moyens d'atteindre les objectifs généraux du réseau. Leur formulation est ainsi devenue un point de jonction possible entre la planification institutionnelle et la coordination du réseau.

D'autre part, doivent également être pris en considération deux moments importants de tout parcours d'enseignement: l'admission et la certification. Sous la responsabilité première de chaque institution, ils constituent néanmoins des domaines d'accords et de standardisation au sein du réseau en termes de réglementations, de procédures, de nomenclatures et d'informations et peuvent ainsi être objets de coordination.

De plus, la réalisation de programmes d'enseignement et de recherche reposent sur l'acquisition et le développement de ressources humaines dont les aspirations croissantes en termes de conditions de travail, voire même de mobilité, commandent des ententes interuniversitaires.

Pour leur part, les équipements et les services de support à l'enseignement (bibliothèques, ordinateurs, aides audio-visuelles, édition, services pédagogiques) demeurent un domaine de mise en commun et de partage bien en deçà des promesses et des attentes suggérées par plusieurs études importantes.

Deux autres domaines doivent également être évoqués: les supports à la qualité de la vie et les services à la collectivité. Ils ont déjà fait l'objet d'études au niveau du réseau et pourraient commander éventuellement des mécanismes de coordination à l'intérieur de certaines balises que le Comité a jugé bon de rappeler ou de recommander au moment d'en faire l'analyse dans les autres parties de son rapport.[6]

1.1.2 Domaines de la planification

Le domaine, qui de fait constitue au sens strict le seul véritable champ de la planification du réseau et celui de la définition de ses *objectifs généraux* et de la formulation d'*objectifs spécifiques* susceptibles d'en faciliter l'atteinte.

D'autre part, cette démarche a accompagné, influencé et supporté des processus analogues entrepris dans quelques établissements universitaires et notamment dans le sous-réseau de l'Université du Québec. Cette planification locale n'en est généralement qu'à ses premiers pas et commandera sûrement des mises en commun et de nouveaux stimulants au niveau du réseau.

1.1.3 L'information, support essentiel de la coordination et de la planification

Enfin, comme ressource-clé et matériau de base de la coordination et de la planification, apparaît le domaine de l'information définie tantôt comme outil de gestion et support aux preneurs de décision, tantôt comme système de communication intra-réseau ou extra-réseau à consolider ou même à créer.

1.2 Agents de la coordination et de la planification

Les concepts de coordination et de planification évoquent d'emblée l'existence d'organismes centraux qui en projettent, supportent, encadrent et contrôlent la réalisation. Il est néanmoins essentiel de rappeler, au départ, la contribution indispensable de chaque établissement du réseau. Celle-ci s'est d'ailleurs concrétisée de multiples façons: mise en disponibilité de personnel pour des comités, commissions ou groupes de travail, participation à diverses consultations, rédaction de nombreux rapports ou mémoires, suites données à plusieurs recommandations.

À cela rien de surprenant, dira-t-on, puisque les institutions devraient en être, du moins en principe, bénéficiaires. Encore faut-il qu'une motivation et qu'une détermination en ce sens précèdent et suivent les personnes et les documents et que les divers organismes centraux apparaissent comme un stimulant plutôt qu'un frein, une ressource plutôt qu'une contrainte additionnelle dans une gestion locale déjà passablement lourde.

1.2.1 Organismes centraux

Ce n'est, en fait, qu'au milieu des années soixante que l'État québécois manifesta sa volonté d'intervenir dans le développement de l'enseignement supérieur au delà du simple financement des établissements et du rappel périodique et vigoureux de ses prérogatives constitutionnelles dans ce domaine. Au même moment, les administrations universitaires alors existantes se donnèrent un organisme de concertation et de représentation: la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CREPUQ).

1.2.1.1. Ministère de l'Éducation et Conseil supérieur de l'Éducation

En 1964, le Parlement québécois vota la création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation. Deux lois furent alors adoptées qui faisaient référence de façon générale à l'enseignement universitaire:

— *la loi du ministère de l'éducation* (S.R. 1964, c.233): le ministre s'y voyait attribuer la responsabilité d'«assurer le développement des institutions d'enseignement» (art. 2), le pouvoir de «faire effectuer les études et recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à la poursuite de l'activité du ministère» (art. 3) et de colliger «les statistiques et autres renseignements nécessaires» à la préparation du rapport annuel qu'il devrait soumettre à la Législature (art. 4); par contre, il ne pouvait être autorisé à organiser ou à exproprier des institutions d'enseignement universitaire (art. 5).

— la *loi du Conseil supérieur de l'éducation* (S.R. 1964, c.234): celle-ci instituait, entre autres, une commission de l'enseignement supérieur chargée de «faire au Conseil des suggestions relatives» à ce secteur (art. 24); de plus, le ministre de l'Éducation était tenu de «soumettre à l'examen du Conseil... les règlements qui doivent régir... la classification et la nomenclature des écoles et autres institutions d'enseignement et des diplômes décernés par elles, ..., la coordination de l'enseignement à tous les degrés, ... les normes de répartition territoriale et d'aménagement des établissements éducatifs administrés ou subventionnés par la province» (art. 28) (ces deux derniers éléments ne furent pas modifiés au moment d'adopter la loi créant en 1968 le Conseil des universités).

Furent également promulguées, au chapitre du financement, la *loi de l'aide aux universités* (S.R. 1964, c. 239) et la *loi des bourses pour le personnel enseignant* (S.R. 1964, c.241) et fut amendée la *loi concernant le financement des investissements universitaires* (1960/61, c.34).

C'est dans ce contexte législatif que le ministère de l'Éducation amorça la mise en place de ses infrastructures administratives parmi lesquelles on retrouva dès le départ une Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES). On comprend aisément que cette dernière ait concentré d'abord ses énergies sur la gestion du financement (subventions et bourses) des établissements universitaires (il y en avait alors huit dont deux écoles spécialisées affiliées à l'université de Montréal: Polytechnique et Hautes Études Commerciales) et sur des études d'ordre surtout quantitatif et statistique, priorités qui se reflètent encore aujourd'hui dans ses structures et ses principales interventions. Au niveau de la coordination de l'enseignement et des recherches universitaires, des contributions significatives n'ont émané de la DGES qu'à partir de la création en 1968 de l'Université du Québec et du Conseil des Universités.

Le Conseil supérieur de l'éducation, pour sa part, recommanda dès 1966 la création d'un *Office de l'enseignement supérieur*, mandaté pour planifier et coordonner le développement de ce secteur.[7] Puis, en 1968, au moment d'émettre son avis[8] sur un projet de loi-cadre de l'enseignement supérieur, il fit écho aux recommandations du *Rapport Parent* relativement à une «coordination des universités entre elles et avec le reste du système d'enseignement», plaida pour un Conseil des universités *fort* et nanti de responsabilités qui ne devraient pas être confondues avec celles qu'on s'apprêtait à confier à l'Université du Québec et proposa des conditions de mise en place et d'autonomie des futures constituantes de cette dernière.

Depuis ce temps, les avis du Conseil supérieur relatifs à l'enseignement supérieur ont porté sur les principaux aspects suivants: gestion interne (accessibilité des étudiants adultes, contingentement, activités pédagogiques, relations avec les corporations professionnelles, conflits de travail), fonction sociale de l'université et formation des maîtres. Il faut également souligner ses réflexions récentes sur les objectifs du premier cycle et sur l'éducation permanente?[9]

1.2.1.2 Université du Québec et Conseil des universités

En décembre 1968, l'État québécois franchit un nouveau pas. Il institua par voie législative l'*Université du Québec* (1968 c.66) et le *Conseil des universités* (1968 c.64). Il attribua alors à ces deux organismes des responsabilités importantes de coordination et de planification, face à ses futures «constituantes, instituts de recherches et écoles supérieures», dans le cas de l'Université du Québec, et sur les «établissements d'enseignement supérieur», dans le cas du Conseil des universités. Mais contrairement aux lois précitées de 1964 qui formulaient explicitement les limites des attributions respectives et des modalités d'interrelations du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur, les deux nouvelles lois ne faisaient aucune référence aux modalités de relations entre les organismes qu'elles instituaient.

De plus, ces deux derniers textes de lois traitaient de façon fort différente la manière dont les deux organismes visés pouvaient exercer leur mandat de coordination et de planification. L'Université du Québec se voyait en effet attribuer d'importants pouvoirs exécutoires à ce chapitre. La loi précisait même la manière dont ses paliers administratifs (assemblée des gouverneurs, conseil des études) étaient habilités à en réglementer les modalités et suggérait des fonctions (vice-présidents) pour en superviser l'exécution. Elle était tenue par contre de transmettre annuellement au ministre de l'Éducation son budget de fonctionnement et d'investissement, ses états financiers et un rapport d'activités (y inclus, dans les trois cas, ceux de ses constituantes, instituts de recherches et écoles supérieures). Assez curieusement, la loi prévoyait une procédure de requête d'affiliation à l'Université du Québec sans toutefois prévoir les procédures en cas de désaffiliation, ce qui témoigne vraisemblablement du souhait sinon de l'intention du législateur de voir éventuellement les universités existantes s'intégrer à l'Université du Québec.

Quant aux pouvoirs de coordination et de planification dévolus au Conseil des universités, ils n'étaient que consultatifs. Le ministre de l'Éducation était tenu de lui soumettre pour avis «tout plan qu'il entend mettre en oeuvre pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire», «les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement des établissements d'enseignement supérieur», «la répartition... des crédits annuels défrayés pour fins d'enseignement... et de recherche», «les mesures qu'il entend adopter pour assurer la coordination...» ainsi que les «règles relatives à la standardisation des méthodes comptables» (art. 4). Le Conseil pouvait de sa propre initiative faire des recommandations sur ces mêmes sujets (art. 3), et, avec l'autorisation du ministre, «faire effectuer des études et recherches» (art. 3) et «constituer des commissions» (art. 14). Ces commissions étaient également consultatives, cette fois auprès du Conseil, et une seule d'entre elles fut statutairement instituée par la loi: la Commission de la recherche universitaire.

Comment les deux organismes se sont-ils prévalus de leurs pouvoirs respectifs? On peut d'ores et déjà souligner que l'Université du Québec s'est donné, au niveau de son siège social, une importante infrastructure administrative qui a grandement contribué au développement d'un sous-réseau accueillant maintenant à Montréal, dans les régions périphériques et même sur l'ensemble du territoire québécois (Télé-université), plus du quart des effectifs étudiants de l'enseignement supérieur. La lourdeur de l'administration centrale de l'Université du Québec est cependant de plus en plus remise en question au fur et à mesure que ses constituantes s'organisent suite à la maturation de ses institutions et au moment où une consolidation de l'ensemble du réseau semble devoir succéder à dix années de développement de nouveaux établissements universitaires.

Quant au Conseil des universités, l'examen de ses trois premiers rapports annuels (1969-70, 1970-71 et 1971-72) permet de constater qu'il a rapidement identifié les principaux enjeux de la coordination et de la planification du réseau universitaire et mis en place les organismes permanents ainsi que plusieurs comités *ad hoc* nécessaires à la réalisation des études et à l'élaboration d'avis et de recommandations dont le nombre et la portée sont déjà fort significatifs; il a de plus établi un faisceau

de relations avec les universités, la CREPUQ, plusieurs ministères à vocation sectorielle et diverses corporations professionnelles.

Il faut noter en particulier et ce dès la période 1969-1972:

- L'expérimentation et l'amélioration de procédures et de critères d'approbation de nouveaux programmes d'enseignement et de coordination des programmes existants par un *Comité des programmes* créé conjointement avec la Direction générale de l'enseignement supérieur dès 1970;
- La participation de la *Commission de la recherche universitaire* (instituée par la loi du Conseil des universités) au développement du programme FCAC (Formation de chercheurs et action concertée) mis sur pied par la DGES, en 1967-1968 et à l'évaluation des demandes de subventions ainsi que ses interventions en faveur de la définition d'une politique scientifique pour le Québec;
- La mise en marche de l'opération *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements;*
- Des avis et recommandations sur une politique d'admission, sur l'harmonisation des structures et nomenclatures des diplômes, sur les traitements des professeurs ainsi que sur la coordination des presses universitaires et le financement des revues scientifiques;
- L'énoncé de préoccupations quant à la coordination des bibliothèques, des services d'informatique et des services aux étudiants, et quant à la carence d'informations prévisionnelles (besoins de main d'oeuvre, effectifs étudiants);
- Des recommandations et avis annuels sur les subventions de fonctionnement et les plans quinquennaux d'investissement (y sont formulées plusieurs failles majeures du processus budgétaire et dénoncées des lenteurs administratives) et la mise en place d'un *Comité du financement;*
- Des interrogations sur le nombre des organismes de coordination du réseau, sur la représentativité du Conseil des universités (notamment en ce qui concerne la participation des professeurs et des étudiants), sur les expertises extérieures (en particulier à propos des nouveaux programmes d'enseignement) et sur le nombre élevé des programmes (plus de 1 100 dont plusieurs à faible extrant).

1.2.1.3 Développement des activités de la DGES

La Direction générale de l'enseignement supérieur a également emboîté le pas, au tournant des années 1968-1970, et s'est engagée de plus en plus dans la coordination dite académique. Devenue l'interlocuteur des universités en ce qui concerne la formation des maîtres, elle a participé au Comité des programmes du Conseil des universités, a mis en marche le programme Formation de chercheurs et action concertée et s'est associée aux travaux de la Commission de la recherche universitaire du Conseil des universités; elle a mis sur pied un comité de liaison enseignement supérieur-enseignement collégial (CLESEC) et a lancé des opérations visant à faire le point sur l'orientation et la coordination de l'enseignement dans le domaine des sciences appliquées, des sciences de la santé et des sciences fondamentales.

1.2.1.4 La Conférence des recteurs et principaux

Parallèlement à l'émergence de ces organismes supra universitaires, les administrations des universités à charte privée se dotèrent d'un organisme de concertation auquel se joignit l'Université du Québec et formèrent la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CREPUQ). Cette association allait devenir, à la fois formellement (ententes et études conjointes) et informellement (représentations et pressions diverses), un interlocuteur important en matière de coordination et de planification du réseau.

Vis-à-vis de ses membres, la CREPUQ à voulu être un «forum permanent autour duquel chaque université tente de se définir un rôle particulier tout en collaborant à une mise en commun de ses ressources humaines, financières et matérielles».[10] Cette mission s'est traduite dans des opérations de collaboration interinstitutionnelle (bibliothèques, calendrier d'admission, nomenclature des diplômes, inventaires et fichiers divers, etc.) et des études (notamment sur l'éducation permanente et sur la planification). L'arbitrage des priorités s'est parfois révélé ardu, les décisions se prenant selon une approche de consensus, avec pondération des votes selon la taille des institutions-membres. Le caractère essentiellement volontaire de ce regroupement a parfois empêché que l'on donne suite à divers projets et travaux.

En ce qui concerne ses relations avec l'État, la CREPUQ, tout en lui reconnaissant la responsabilité finale «d'établir l'orientation générale du déve-

loppement du système d'enseignement supérieur au Québec et la responsabilité de s'assurer de la cohérence des actions des institutions», a veillé à être «représentée adéquatement au sein des organismes publics et a affirmé, dans des interventions et avis divers, la responsabilité et les prérogatives des universités concernant la politique d'admission des étudiants, l'engagement et le statut du personnel enseignant, la définition, le choix et la qualité des programmes d'enseignement et de recherche, les modes de répartition et d'utilisation des moyens financiers mis à leur disposition»[11]. Elle s'est de plus engagée dans des collaborations statutaires avec la DGES et le Conseil des universités, au niveau par exemple du sous-comité d'évaluation de la qualité des programmes d'enseignement.

Pour accomplir son mandat, la CREPUQ a mis sur pied six comités permanents qui correspondent à peu près aux principales unités autour desquelles sont structurées les administrations universitaires: affaires académiques, recherche, personnel enseignant, vie étudiante, affaires administratives et financières, secrétaires généraux. Plusieurs de ces comités se sont dotés de sous-comités ou groupes de travail.

La CREPUQ a identifié en 1970 sept champs prioritaires de coordination du réseau dans lesquels elle se proposait d'oeuvrer à titre de partenaire ou d'interlocuteur: [12] planification des programmes d'enseignement, politiques de recherche, financement des universités, politiques salariales, gestion des étudiants (frais de scolarité, politiques d'admissions, prévisions de population, services), coordination université-cegep, politiques des communications et du développement des bibliothèques, des services audio-visuels et de l'informatique.

1.2.2 Autres agents

En terminant, il importe de mentionner d'autres agents qui interviennent dans la planification et la coordination du réseau par le biais de représentations, d'études ou de supports divers (conseils, ressources financières, etc.):

- La Fédération des associations de professeurs des universités du Québec (FAPUQ);
- Quelques associations d'étudiants;
- Des regroupements spécialisés (ex. Association canadienne française pour l'avancement des sciences -ACFAS-, associations de bibliothécaires);
- L'Office des professions du Québec et les corporations professionnelles;
- Divers ministères (notamment le ministère des Affaires sociales);
- Le Conseil des arts (maintenant scindé en 2 organismes) et le Conseil national de recherche du Canada;
- L'Association canadienne des dirigeants de l'éducation des adultes des universités de langue française (ACDEAULF);
- L'Association des universités et collèges du Canada (AUCC);
- L'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF).

De plus et parallèlement à ces divers organismes inter ou para universitaires, se sont intensifiées, notamment en ce qui concerne la planification du réseau, les interpellations d'institutions extérieures à vocation socio-économique et socio-culturelle: entreprises privées et coopératives, syndicats, organismes communautaires, etc.

Les interventions de tous ces agents n'ont évidemment pas toutes le même poids, ne sont pas nécessairement articulées et certaines sont même contradictoires.

1.3 Mécanismes de la coordination et de la planification

Dans la présente section, le Comité portera son attention sur les mécanismes mis en oeuvre et sur les difficultés de fonctionnement vécues par les agents de la coordination et de la planification du réseau en particulier la DGES, le CU, l'UQ et la CREPUQ.

La coordination des ressources sera d'abord examinée de façon succincte puisqu'elle a finalement connu peu de suites et demeure, en quelque sorte, un chantier ouvert. La coordination des activités de recherche et d'enseignement sera plus longuement explorée étant donné l'importance qu'elle a prise au cours des dix dernières années et les défis de taille qu'elle pose au réseau.

Seront ensuite rappelées les principales opérations qui ont mené à définir les orientations et les priorités des établissements les uns par rapport aux autres ainsi que les objectifs généraux du réseau.

Finalement seront dégagées des mémoires présentés à la Commission les principales considérations à propos des mécanismes et organismes actuels de coordination et de planification du réseau.

1.3.1 Coordination des ressources

1.3.1.1 Information

L'information, est-il besoin de le rappeler, constitue la denrée de base de la gestion, la «matière première» de tout preneur de décision. Et pourtant, que de plaintes formulées à ce sujet dans nombre de mémoires et de documents consultés par le Comité, et ce, en dépit des multiples efforts qui ont marqué le secteur: comité d'élaboration d'un système d'informatique et de gestion des universités mis sur pied par la DGES (plusieurs millions de dollars furent investis au début de la décennie 70 dans le CESIGU); inventaires et répertoires réalisés par le Conseil des universités et la CREPUQ sans oublier le système mis en place à ce propos au sein du «sous-réseau» de l'Université du Québec.

Malgré les efforts, les plaintes demeurent concernant le traitement et la diffusion de l'information dite de gestion. Non-pertinence, plus ou moins grande fiabilité, retards, absence de convention sur une définition des termes, sur l'utilisation des données et la présentation des tableaux graphiques, sont autant de motifs d'insatisfaction.

En ce qui concerne l'information et l'orientation des étudiants, on souligne des déficiences à propos des renseignements disponibles sur les divers programmes de formation, les carrières et le marché du travail. Il existe pourtant, en plus des nombreux annuaires et prospectus diffusés par chaque institution, des guides préparés par la CREPUQ et par la DGES[13]. Il faudrait peut-être s'interroger sur la qualité de ces produits (sont-ils complets, exacts, mis à jour?) et sur leur accessibilité (sont-ils connus ou suffisamment disponibles?).

La DGES entend améliorer la tenue de ses informations statistiques (informatisation croissante) ainsi que la confection de ses fichiers (activités d'enseignement, recherches subventionnées ou commanditées, personnel professionnel) et projette également de constituer et de tenir à jour un fichier sur les autres catégories d'employés ainsi que sur les étudiants.

D'autre part, les universités trouvent parfois excessives les demandes d'information de la DGES. Certaines attribuent même une bonne part de l'augmentation de leurs frais administratifs aux dépenses encourues pour satisfaire à ces demandes. Mais surtout elles ne savent pas quel usage le ministère fera des données recueillies et sont ainsi réticentes à les transmettre.

Il faut dire que ce sentiment de méfiance n'est pas entièrement dénué de fondement. En effet, le ministère a ses propres vues sur la coordination et la planification du réseau et il est tenu de les confronter avec celles du Conseil des universités. Cependant et sous la pression notamment des contrôles et des décisions du conseil du Trésor, il lui arrive d'utiliser le financement et les données fournies par les établissements universitaires pour modifier de façon indirecte et précipitée, méthode que d'aucuns qualifient d'occulte ou de peu transparente, des orientations convenues de part et d'autre ou à tout le moins perçues comme telles.

À titre d'illustration de la situation qui prévaut, le Comité se réfère à l'avis du Conseil des universités, sur le plan quinquennal d'investissements universitaires 1978-1983[14]. Tout en ne mettant pas en doute «le pouvoir et la responsabilité qui incombent à l'État de fixer les priorités et de statuer sur l'allocation des ressources», le Conseil déplore que le ministère de l'Éducation n'ait pas situé le problème au niveau où il devrait être débattu, mais ait préféré «la voie indirecte et ait choisi de présenter des décisions politiques à l'aide d'un appareil normatif dont il ajuste lui-même les paramètres du modèle à la seule fin d'atteindre une conclusion probable». C'est ainsi que ce plan fait évoluer les clientèles universitaires à la baisse et, ce faisant, rejette complètement l'approche du comité mixte ministère- universités qui avait préparé des prévisions de clientèles étudiantes pour les années 1976-1991. Le Conseil des universités trouve donc difficile d'accepter des orientations du ministère qui s'appuient sur «un appareil normatif dont les bases théoriques et empiriques sont particulièrement fragiles».

1.3.1.2 Financement

La répartition des ressources financières ayant constitué le propos du chapitre I, il importe de souligner ici:

- Que ce domaine de coordination fait l'objet d'interactions permanentes entre les établissements universitaires, y compris l'administration centrale de L'UQ, la DGES, le Conseil du Trésor, et le CU par la voie de son comité du financement;
- Que de nombreuses plaintes sont exprimées concernant le non-respect de certains échéanciers: dépenses prévues et nécessaires non encourues. Suite à des retards d'autorisation, délais variant de 3 à 9 mois au cours des dernières années entre les dates prévues et effectives de demandes d'avis au Conseil des universités sur les plans quinquennaux d'investissement (la DGES

entend corriger cette situation imputable selon elle à des discussions et à des ajustements laborieux avec le Conseil du Trésor);

— L'intention maintes fois répétée d'une meilleure standardisation pour l'ensemble du réseau des règles comptables d'imputation et de la présentation des états financiers.

1.3.1.3 Supports à l'enseignement et à la recherche

Il s'est développé de plus en plus dans l'ensemble des institutions universitaires une préoccupation quant à l'amélioration de la pédagogie et à la mise en place d'infrastructures spécifiquement mandatées pour offrir un support-conseil au personnel enseignant. Il semble toutefois que très peu d'échanges à ce propos aient été structurés au niveau du réseau. Le Conseil des universités a déjà prôné[15] l'identification dans chacune des universités de secteurs-modèles, dont plusieurs étaient directement reliés au développement de la pédagogie universitaire: enseignement à distance, formule coopérative, enseignement modulaire, etc. Mais la diffusion et l'utilisaton de ces innovations demeurent fort limitées.

D'autre part, il faut déplorer les disparités et les dédoublements coûteux d'équipements et de services auxiliaires à l'enseignement et à la recherche: bibliothèques, services audio-visuels, informatique, etc...

Dès février 1970, le Conseil des universités demandait au ministère une subvention conditionnelle de $1 000 000 pour la réalisation d'un plan de coordination et de développement des *bibliothèques*;[16] ce projet n'a pas eu de suite. Huit ans plus tard, était créé un comité DGES-CREPUQ chargé d'évaluer l'état des bibliothèques universitaires: ce comité vient de présenter son rapport.[17] Entre temps(1974-1975), le sous-comité permanent des bibliothèques de la CREPUQ mettait en place les derniers éléments du projet de télécatalogage en coopération (TELECAT-UNICAT) et du projet de mise en commun de la documentation rarement consultée (CUBIQ), et continuait de voir à la bonne marche du service de prêt entre les bibliothèques (PEBUQUILL). L'Université du Québec, pour sa part, a amorcé dès 1969 le développement de ses propres systèmes (TACO, BADADUQ, BIBLIOPOSTE).

Les *services audio-visuels* ont eu l'occasion, au cours des dernières années, d'échanger expériences et idées soit dans le cadre du RCAU (regroupement des centres audio-visuels universitaires), soit dans celui du Bureau de coordination des services audio-visuels des constituantes de l'Université du Québec. Mais il faudra beaucoup plus pour consolider et rentabiliser des arrimages à la fois inter-institutionnels et intra-institutionnels, avec les autres secteurs et autres fonctions de soutien et d'animation pédagogiques.

Quant aux *services d'informatique*, il suffit de citer cet extrait du *Livre vert sur la recherche* pour avoir une idée du chemin qui reste à parcourir: «...L'université Laval et l'Université de Montréal ont deux systèmes d'ordinateurs complètement différents et la conversion des données de l'un à l'autre exige que l'on passe par les équipements de McGill!»[18]

Et les *presses universitaires*?... En 1971, quatre universités ont une maison d'édition: Laval, Montréal, McGill et l'Université du Québec. Le Conseil des universités met sur pied un comité ad hoc dont il entérine les recommandations en juin 71.[19] Trois réformes sont alors proposées:

— Intégration coopérative de divers services: commercialisation, publicité, facturation, diffusion, etc.;

— Association d'édition sous forme de copropriété des universités-membres; l'une d'entre elles en deviendrait le noyau (équipe technique unique);

— Financement à part des revues scientifiques; des subventions conditionnelles (non duplication) seraient recommandées par un comité qui agirait sous l'égide de la commission de la recherche universitaire du Conseil des universités.

Seule cette dernière recommandation aura des suites.

En résumé, alors que l'information de gestion souffre de carences encore importantes et que la répartition des ressources financières fait l'objet de nombreuses interrogations et critiques, la coordination des supports à l'enseignement et à la recherche est bien en deçà des attentes de leurs principaux utilisateurs. Il y a bien eu quelques réalisations, le plus souvent sur une base volontaire, mais peu de gestes continus ont émergé des

nombreux comités, rapports et avis, en raison surtout d'un manque d'encadrement soutenu et impératif de ces champs de coordination.

1.3.2 Coordination de la recherche et de l'enseignement

1.3.2.1 Recherche

En même temps que la Commission entreprenait ses travaux, le gouvernement du Québec, à la suite de sollicitations répétées, amorçait la production d'un *livre vert sur la recherche* dont la récente publication met à jour une problématique et des recommandations à propos de la coordination de la recherche universitaire en elle-même et en relation avec la recherche gouvernementale et industrielle.[20]

Le présent rapport est produit au moment où se déroule une vaste consultation à ce sujet. Le Comité a toujours compris et juge toujours qu'il n'est pas dans son mandat de pousser très loin les analyses sur ce sujet. Il croit néanmoins utile de rappeler les principaux mécanismes de coordination de la recherche universitaire au cours de la présente décennie.

La collaboration entre le ministère (DGES) et le Conseil des universités, prévue explicitement par la loi de 1968 instituant une *Commission de la recherche universitaire* (CRU), s'est concrétisée principalement autour des opérations suivantes:

- Préparation des avis annuels du Conseil des universités sur les subventions de recherche;
- Développement du programme FCAC[21] (formation de chercheurs et action concertée): volets équipes et centres, améliorations des mécanismes de sélection, formulaires, avis sur les objectifs et la gestion, évaluation de centres;
- Préparation d'avis sur l'encadrement de la recherche et sur le financement des services de soutien à la recherche dans les établissements.

Ces interventions ainsi que la responsabilité qui lui est déléguée en 1971-72 et 1972-73 d'évaluer les diverses demandes de subventions, n'ont pas permis à la CRU de réaliser aussi rapidement qu'elle l'aurait souhaité des travaux sur les politiques de recherche et d'approfondir, compléter et opérationnaliser le rapport d'un comité sur les orientations de la recherche universitaire (CORU/73-74).[22]

Il faut également souligner certaines critiques actuellement exprimées dans le réseau à propos des points suivants:

- *Instabilité des règles:* par exemple, les changements proposés pour le programme FCAC dans les stratégies triennales 1978-1981;
- *Retard dans le respect des échéances:* la DGES a mis en branle un plan de relance pour rattraper et normaliser la situation;
- *Évaluation des demandes, partage des subventions et suivis:* la DGES prévoit un plan de redressement pour clarifier et préciser les volets du programme FCAC, en améliorer la transparence (jurys, normes et processus) et en assurer de façon plus efficace les suivis et les contrôles.

1.3.2.2. Programmes d'enseignement

En 1970, le Conseil des universités et la DGES créaient le *Comité conjoint des programmes* (CCP). Ce comité formé de neuf personnes, choisies par les deux parties, recevait comme mandat d'apprécier la qualité et l'opportunité des programmes universitaires et de recommander au Conseil l'approbation des nouveaux programmes et des mesures pour coordonner les programmes déjà en vigueur.

Par nouveau programme, on entendait, «toute activité ou ensemble d'activités d'enseignement ou de recherche qui conduit à l'obtention d'un nouveau diplôme attestant d'un grade universitaire, ou qui constitue une étape nouvelle vers l'obtention d'un tel diplôme général ou spécialisé, aux 1er, ou 2e, ou 3e cycles».[23] Cette définition allait donner prise à certaines difficultés d'interprétation: par exemple, le fait de remanier ou d'étendre à d'autres établissements (programmes-réseaux) un programme déjà existant en fait-il automatiquement un nouveau programme?

Pour l'assister dans ses travaux, le CCP se dota de sous-comités d'expertise et conclut dès 1970 une entente avec le sous-comité d'évaluation de la CREPUQ. Le CCP devint permanent en 1972.

En 1977, un nouveau mode de procédure a été adopté. Désormais toute demande d'approbation de nouveaux programmes doit comporter:

- Un dossier *pédagogique* dont l'évaluation de la qualité est la responsabilité de chaque université: Concordia, McGill, Montréal, Laval et Sherbrooke ont convenu de continuer de se référer aux services d'expertise de la CREPUQ et d'en communiquer elles-mêmes les résultats au CCP tandis que les constituantes de l'université du Québec doivent faire

effectuer cette expertise par le Conseil des études du siège social qui n'en transmet que le résumé au CCP;

— Un dossier d'*opportunité* dont l'évaluation est la responsabilité du CCP qui peut solliciter des avis externes;

— Un dossier de *financement* dont l'évaluation est la responsabilité de la DGES.

La consolidation de ces trois dossiers est effectuée par le CCP qui peut émettre alors divers types de recommandations:

— Études suspendues ou reportées;

— Approbation (certains programmes sont même approuvés de façon prioritaire et donnent alors droit à une subvention spéciale de démarrage);

— Approbation conditionnelle et/ou expérimentale;

— Refus.

Le Conseil des universités statue sur ces recommandations et transmet ses avis aux institutions concernées et à la DGES.

Selon que les institutions optent pour une présentation et une étude parallèles ou séquentielles des trois dossiers, il peut s'écouler de huit à quinze mois entre l'acheminement d'une lettre d'intention au CCP et l'avis du Conseil. Encore faut-il que les diverses échéances soient rigoureusement respectées à l'intérieur de ce processus et que les dossiers soient complets et correctement présentés.

Comme, en amont et en aval de cette étape d'examen par le Conseil des universités, chaque institution a ses propres procédures et délais d'élaboration, d'approbation et de mise en oeuvre, on saisit mieux la pertinence de certaines plaintes au sujet des délais parfois importants qu'entraîne ce que certains appellent une véritable course à obstacles.

Cela est particulièrement vrai à l'Université du Québec dont le Conseil des Études examine les dossiers avant d'en faire l'évaluation pédagogique. Sur ce point, il est d'une certaine façon juge et partie et les constituantes n'acceptent pas comme finales ses recommandations, d'où une reprise des dossiers, des négociations, des avis récurrents et des délais prolongés.

Si les constituantes de l'Université du Québec éprouvent des difficultés particulières en vertu du palier additionnel que constitue le siège social, il ne faudrait pas croire pour autant que les autres universités font entièrement confiance au CCP. Aussi peut-il leur arriver d'intervenir auprès du ministère et d'y chercher des appuis pour influencer le CCP dans ses décisions.

Il arrive même que des universités mettent sur pied un programme en dépit d'une recommandation négative du Conseil des universités (sans parler de facultés de médecine qui créent de nouveaux programmes en concertation avec le Collège des médecins et n'en informent officiellement leur université qu'après coup).

D'autres problèmes sont également soulevés à propos de ce processus. Ainsi la connaissance des dossiers et du contexte que peuvent avoir les membres du CCP est interrogée ainsi que la transparence de leurs décisions. Il faut noter, à ce propos, que le CCP fait depuis l'an dernier des visites institutionnelles et sectorielles et rencontre maintenant les responsables de programmes. D'autre part, des guides opérationnels[24] pour le développement des deuxième et troisième cycles récemment préparés par le Conseil des universités devraient contribuer à dissiper certaines ambiguïtés concernant les critères d'opportunité et de qualité.

Il faut également souligner:

— Des *chevauchements entre le collégial et le premier cycle* (notamment, en ce qui concerne l'enseignement professionnel): des travaux sont en cours au niveau du CLESEC où, incidemment, le Conseil des universités n'est pas représenté, pas plus qu'il n'est prévu, dans le Livre blanc sur l'enseignement collégial,[25] de représentation du *Conseil des collèges*;

— *Le rôle des corporations professionnelles*: des travaux se poursuivent avec l'Office des professions du Québec concernant les répertoires des diplômes, le fonctionnement des comités mixtes ainsi que les rôles respectifs des universités, des corporations et des employeurs dans la formation pratique et l'encadrement des stages.

Depuis sa création, le Comité conjoint des programmes a effectué 257 évaluations de programmes de tous cycles (tableau XV). Ces évaluations ont donné lieu à 233 recommandations (un même programme ayant pu recevoir plus d'une recommandation) comme en rend compte la deuxième

partie du tableau. On y relève 90 cas de recommandations différées ou de refus et 89 cas où les programmes sont toujours à l'étude ou en voie de révision. Sans pousser trop loin cette analyse, nous incluons à titre d'illustration le tableau 3 qui fait état de la répartition des projets de nouveaux programmes pour 1977-78, par université, par secteur et par cycle.

Tableau XV

Nombre de progam...es évalués de 1970 à 1977, par niveau

	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	Total
1er cycle	12	11	7	8	3	12	13	11	77
2e cycle	20	29	23	16	6	17	12	6	129
3e cycle	—	9	8	4	2	6	9	4	42
Diplômes	7	2	—	—	—	—	—	—	9
Total	**39**	**51**	**38**	**23**	**11**	**35**	**34**	**21**	**257**

Sommaire des recommandations du Comité conjoint des programmes au cours de ses sept premières années d'activité

Recommandations	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	Total
Approbation	16	5	8	12	6	13	20	24	103
Approbation conditionnelle	7	17	5	—	—	—	—	—	29
Approbation retardée d'une année et conditionnelle	2	5	4	—	—	—	—	—	11
Recommandation différée ou refus	13	19	8	3	5	21	13	8	90
À l'étude ou en révision	1	5	13	13	14	5	32	6	— —
Total	**39**	**51**	**38**	**28**	**25**	**39**	**65**	**38**	**233**

* La différence dans le total de ces 2 tableaux provient du fait que pour un même programme étudié, il a pu y avoir plus d'une recommandation.

Répartition des projets de nouveaux programmes par université, par cycle et par secteur

UNIVERSITÉS		SECTEURS		CYCLES	
Laval:	2	Sciences appliquées:	3	1er cycle:	22
Montréal:	2	Sciences fondamentales:	3	2e cycle:	10
Sherbrooke:	3	Sciences de la santé:	3	3e cycle:	6
Concordia:	4	Sciences de l'éducation:	6		
McGill:	2	Sciences de l'administration:	4		
U.Q.A.C.:	4	Sciences humaines:	10		
U.Q.A.M.:	13	Arts et Lettres:	9		
U.Q.A.R.:	3				
U.Q.T.R.:	1				
C.E.U.O.Q.:	3				
U.Q.:	1				
Total	**38**	**Total**	**38**	**Total**	**38**

Source: Conseil des Universités *Neuvième rapport annuel*, 1977-1978, Québec, le 30 juin 1978, pp. 23 et 28.

Le CCP a ainsi finalement consacré un pourcentage tellement important de ses ressources à l'approbation de nouveaux programmes, qu'il n'a pu réaliser de façon satisfaisante la définition d'une politique-cadre de développement des programmes, la réévaluation (telle que prévue dans les procédures) des nouveaux programmes 3 à 5 ans après leur lancement ainsi que l'évaluation des programmes existants.

De fait, c'est la DGES qui a pris l'initiative d'étudier les programmes existants en particulier dans les domaines des *sciences appliquées* (OSA/71-73), des *sciences fondamentales* (OSF/73-76) et des *sciences de la santé* (OSS/74-76). Ces trois opérations auxquelles a été associé le CCP ont constitué des activités de coordination et de planification du réseau puisqu'elles formulaient des objectifs de développement pour le réseau et entraînaient une consolidation de certains axes de développement institutionnels ainsi qu'une utilisation plus rationnelle des ressources. Ces opérations ont été structurées de la même manière:

	OSA	OSF	OSS
— Étude des problèmes urgents et mesures correctives à court terme	72-73	75-76	76-77
— Plan quinquennal avec prévisions budgétaires	73-78	74-79	76-81
— Aperçu d'un second plan quinquennal	78-83	79-84	81-86

La première opération sectorielle OSA a produit huit rapports entre janvier 1972 et juin 1973.[26] Le Conseil des universités a donné un avis sur chaque rapport et a formulé des commentaires sur chacune des recommandations.[27] Le ministère de l'Éducation a pris position sur chacune des recommandations. Les deux autres opérations sectorielles (OSF et OSS) ont mené à la production d'un rapport final[28] sur lequel le Conseil a donné un avis global.[29] Le ministère n'a pas encore fait connaître sa position à la suite de ces deux avis du Conseil.

La mise en oeuvre des recommandations d'OSA a commencé avant que l'opération ne soit terminée et s'est continuée pendant et après l'opération. Parmi les facteurs qui ont favorisé ce processus on peut mentionner:

— L'accent mis sur chacune des recommandations par l'avis du Conseil et la position du ministère;

— Un certain effet d'entraînement à la suite de l'acceptation par l'université du Québec des premières recommandations dites d'actions correctives;

— Les restrictions financières imposées par le ministère dans certains cas et son concours financier pour la réorientation du personnel à la suite de la fermeture de programmes, le perfectionnement et le recrutement de professeurs pour le démarrage de nouveaux programmes, l'acquisition d'équipements ou la mise en place d'infrastructures.

L'impact d'OSA a été important du fait de la fermeture de programmes, du moratoire sur les nouveaux programmes, de la création de certains nouveaux programmes, de la mise en place d'un enseignement de technologie supérieure et de réorganisations structurelles dans certaines universités. Toutes les recommandations ne furent cependant pas appliquées avec une égale rigueur par chacune des universités (les plus anciennes montrant quelques réticences entre autres à réduire la durée du programme de génie) ce qui a amené l'Université du Québec à conclure qu'elle avait fait seule les frais de l'opération OSA.

L'impact des deux autres opérations sectorielles reste encore bien faible jusqu'à ce jour. Toutefois, les données quantitatives et les analyses de OSF et OSS sont utilisées par les universités dans leurs actions continues de révision de programmes et dans l'élaboration de nouveaux programmes. Le Conseil des universités et le Comité conjoint des programmes utilisent OSF et OSS comme cadre de référence en particulier pour l'approbation des nouveaux programmes.

Si l'on tient compte d'une prolifération excessive des programmes de 1er cycle dans les universités francophones et si l'on songe aux programmes improductifs des 2ième et 3ième cycles, il apparaît clairement que l'accent devrait être mis au cours des prochaines années sur l'évaluation, la transformation et la consolidation des programmes existants.

En plus de l'élimination de programmes désuets, il sera tout aussi impératif de viser à une complémentarité ou à des concertations plus poussées entre les institutions du réseau, toutes démarches que les universités laissées à elles-mêmes, se sont avérées jusqu'à maintenant incapables de faire, même si, règle générale, elles souhaiteraient le faire. Quant au Conseil des universités et à son co-

mité des programmes, ils n'ont ni l'autorité ni les ressources nécessaires pour mener à bien ces opérations pourtant réclamées par ceux que préoccupe l'utilisation optimale des deniers publics.

Le Comité ne voudrait pas terminer ces pages consacrées à la coordination des programmes d'enseignement sans évoquer la question de la certification. En 1970, le Conseil des universités mettait sur pied un comité *ad hoc* sur les conditions d'obtention et sur les nomenclatures de diplômes. Les recommandations furent soumises aux universités pour consultation en 1971 et menèrent à des recommandations du CU en avril[30] (harmonisation des structures et nomenclature des diplômes). Les universités furent alors invitées à les appliquer à titre expérimental et à présenter leur bilan. Ce n'est qu'en avril 1975 qu'un nouvel avis [31] put être émis sur ce sujet (conditions d'obtention et appellation de grades universitaires). Les travaux furent repris en 1976-77 par un groupe de travail des vice-recteurs aux affaires académiques tandis que la CREPUQ transmettait au CCP un rapport à ce sujet.[32] Le CCP recommanda au Conseil des universités d'émettre alors un avis au ministre, ce qui fut fait en avril 1978.[33] Cela illustre bien le long cheminement de certains dossiers!....

1.3.3 Grandes orientations des établissements

Point de jonction entre la planification institutionnelle et la coordination du réseau, l'opération *Grandes orientations des établissements* a servi de cadre aux multiples interventions commentées dans les pages précédentes. Menée par le Conseil des universités et supervisée par un comité ad hoc, cette opération s'est réalisée selon le processus suivant:

- Préparation d'un mémoire (1970-71) par chaque établissement universitaire (y compris les constituantes, les instituts et écoles de l'Université du Québec) à partir d'un guide fourni par le comité des orientations;
- Diffusion d'un document-synthèse (juillet 1972) pour consultation et discussion[34];
- Diffusion d'un nouveau document-synthèse (février 1973)[35];
- Préparation d'un rapport d'étape par chaque université (1974-75);
- Diffusion d'un nouveau document synthèse* (mars 1976).[36]

La consultation de 1970, avait pour but d'identifier, pour chaque institution, leurs caractéristiques et orientations propres et communes.

Chaque université devait présenter un mémoire à partir de rubriques et de questions précises (effectifs, encadrement pédagogique, éducation permanente, relation avec le milieu, encadrement administratif) et devait remplir deux *grilles* en fonction de l'examen de leurs secteurs ou sous-secteurs d'enseignement et de recherche, soit:

- Un *profil de spécialisation* pour mettre en évidence certains programmes qui se distinguaient:
- Par leur qualité: pondération à partir de standards canadiens et en fonction du nombre et de la qualité de leurs ressources humaines et physiques et de leurs résultats (diplômés, publications, etc...);
- Par leur exclusivité au Québec (dans le sous-réseau francophone ou dans le sous-réseau anglophone ou dans les deux);
- Par leur structure originale d'encadrement (par exemple, le télé-enseignement) ou un type particulier de destinataires (par exemple, des étudiants à temps partiel);
- Un *profil de développement* pour distinguer les programmes:
- Dont l'évolution, en fonction de la demande était croissante, décroissante, stable ou imprévisible;
- Dont le développement était considéré comme prioritaire;
- Dont la création et le développement étaient à l'étude.

Cette opération a dégagé pour la première fois une image-synthèse du réseau, a permis de faire l'apprentissage d'une instrumentation commune et a fourni à cet inventaire comparatif des bases empiriques et quelques indicateurs mesurables.

C'est dans le Cahier I[37] qu'apparut un concept qui allait être consacré par les divers agents de planification et de coordination, le concept d'*axe de développement*, i.e. champ de connaissances plus ou moins vastes (ex: alimentation) et/ou types particuliers de destinataires (ex: formation des maîtres).

À la suite des réactions que suscita ce document et à la lumière du document qui portait sur les objectifs généraux (cahier II)[38], le Conseil des universités prépara et diffusa le Cahier III[39] dans lequel il formulait, pour chaque établissement, des constats, commentaires et recommandations tra-

çant des lignes directrices de développement pour 1973-78. Le nouveau document se voulait ainsi un guide pour les universités (planification institutionnelle) et pour les organismes de coordination des programmes d'enseignement et de recherche.

Le Conseil des universités souhaitait pouvoir suivre de plus près l'application de cet instrument et y associer le ministère (on parlait alors d'un comité de coordination administrative). Mobilisé par ses nombreux autres travaux, le Conseil des universités n'a véritablement pu relancer cette opération qu'en 1975 au moment où il dût solliciter un nouveau rapport d'étape auprès de chaque établissement universitaire. Les informations ainsi recueillies ont mené à la publication en 1976 du «Cahier IV»,[40] et ont révélé que l'intervention de 1972-73 et les recommandations du «cahier III»[41] n'avaient pas donné tous les résultats qu'on en attendait.

Le CU profita donc de la publication du «Cahier IV» pour préciser à nouveau le sens d'une telle démarche, et exposer sa conception de la diversité du réseau.

> Tous les établissements participent, en tant qu'élément d'un réseau, aux fonctions communes de l'enseignement supérieur mais tous ne peuvent assumer au même degré et de la même façon, chacune des fonctions. L'instrument qu'on veut se donner devrait donc permettre d'établir, en tenant compte des principales caractéristiques institutionnelles et avec un minimum de discrétion, la part respective de chaque établissement dans la prise en charge des fonctions communes et le type de mission, orientation et axes les mieux adaptés à chaque établissement en rapport avec sa personnalité et ses caractéristiques fondamentales.[42]

Puis, le Conseil des universités opta pour des *critères généraux de différenciation* «reconnus par les universités» et «les moins propices à des interprétations discrétionnaires»[43]: population étudiante, éventail des programmes, niveau des études, importance de la recherche, aire desservie et population cible.

Le Conseil des universités définit ensuite un certain nombre de concepts clés:

- **Mission:** rôle global que chaque université est appelée à jouer dans le réseau (ce qui fait son originalité et ce qui la distingue plus ou moins nettement des autres établissements);
- **Axes de développement:** domaines privilégiés d'interventions regroupant des activités d'enseignement et de recherche concernant un ou des secteurs disciplinaires ou interdisciplinaires ou un champ d'application des connaissances (dans les recommandations du Conseil des universités, les divers axes retenus par chaque institution seront acceptés ou révisés ou retenus en principe ou refusés);
- **Orientations:** lignes de force de son développement (en fonction de sa mission et de ses axes de développement);
- **Priorités:** problèmes importants auxquels l'université doit faire face à court terme ou à moyen terme
- **Secteurs modèles:** activités originales dont le Conseil encourage l'expérimentation par une université avec l'espoir qu'elle puisse être généralisée.

Le Conseil proposa enfin un certain nombre de réflexions sur les difficultés et les conditions de coordination du réseau et s'adressa aux universités en ces termes:

> *Dans la ligne de la définition des objectifs, les universités en collaboration avec le Conseil des universités ont fait de grands progrès au cours de ces dernières années, mais il reste beaucoup à faire au plan du partage des responsabilités qui découle des objectifs généraux entre les différents établissements d'enseignement universitaire. Les institutions d'enseignement sont encore trop largement repliées sur elles-mêmes, trop exclusivement braquées sur des objectifs institutionnels et ne tiennent pas toujours suffisamment compte de leur appartenance à un réseau qui s'alimente financièrement à une même source. Il s'ensuit, parfois, une concurrence entre les établissements qui n'ont pas toujours comme objectif la recherche de la vérité ou la poursuite d'une meilleure qualité. Chaque fois qu'une institution recherche son propre développement sans se soucier suffisamment de sa place dans le réseau, elle provoque une réaction de méfiance de la part des partenaires et incite les autres institutions à se comporter de la même façon. Cette attitude historique, loin de favoriser la poursuite en commun des objectifs généraux de l'enseignement supérieur dans le respect de la personnalité propre de chaque institution, affaiblit la cohérence du réseau et incite l'État à prendre des décisions importantes pour l'avenir de l'enseignement supérieur sans trop espérer un consensus de la part d'universités soucieuses de construire leur propre image.*[44]

1.3.4 Planification du réseau

1.3.4.1 Travaux du Conseil des universités sur les objectifs généraux

Le ministre de l'Éducation aurait certes pu formuler officiellement les objectifs généraux et les priorités du réseau universitaire, mais c'est le Conseil des universités qui a tenté de le faire. Se prévalant de son mandat d'«étudier les besoins de l'enseignement supérieur» et de «proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court terme et à long terme, pour que soit assuré le développement de l'enseignement» (1968, c. 64, art. 3), le Conseil des universités a, en effet, mis sur pied dès 1970 un Comité des objectifs.

Comme déjà mentionné, le Conseil des universités publiait, en février 1973, un document intitulé *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur*.[45] Ce document tenait compte des avis formulés par les universités à la suite de la diffusion en mai 1972 d'une première version élaborée à partir de nombreuses consultations et de l'analyse d'un questionnaire (près de 1800 répondants).

Au départ, le Conseil des universités recommandait:

> que soit choisi comme principe de l'ensemble de notre système d'éducation et en particulier de l'enseignement supérieur, le principe de l'éducation permanente.[46]

Tout en distinguant ce concept d'éducation permanente de celui de l'éducation des adultes, le Conseil des universités a retenu la définition donnée par le Conseil de l'Europe:[47]

> Principe organisateur de toute éducation, elle implique un système complet, cohérent et intégré offrant les moyens propres à répondre aux aspirations d'ordres éducatif et culturel de chaque individu et conformes à ses facultés. Elle est destinée à permettre à chacun de développer sa personnalité toute sa vie durant par son travail ou par ses activités de loisir. Elle est également déterminée par les responsabilités que chaque individu a envers la société.
>
> Afin de faire face à l'accélération et l'évolution continues que produit le développement scientifique et économique, elle exige:
>
> 1) La répartition de l'éducation sur toute la durée de la vie humaine en utilisant les différents moyens et structures qui sont à développer;
> 2) Des possibilités permanentes de recyclage professionnel et de réorientation dans la vie créative et quotidienne;
> 3) La possibilité pour tous de bénéficier de la promotion sociale et du développement culturel, ainsi que de la vie culturelle et d'y prendre une part active.

Pour concrétiser et opérationnaliser une telle déclaration de principe, le Conseil a mis sur pied en 1974, conjointement avec la CREPUQ, un groupe de travail dont la principale contribution fut le *Rapport Daoust-Bélanger*.[48] Puis il publia à la lumière de ce document un *Rapport sur l'université et l'éducation permanente*[49] et invita les universités à présenter leurs positions dans un mémoire. Le *Cahier IV*[50] du Conseil des universités contient un résumé de ce rapport, un tour d'horizon de la position des universités, des structures et des activités d'éducation permanente existantes, ainsi qu'un ensemble de recommandations: structures d'accueil, conditions d'admission, programmes de formation, recherches et financement.

En plus d'alimenter le débat sur l'éducation permanente, le document du Conseil de 1973 retenait pour l'enseignement supérieur les objectifs généraux suivants:

> a) La transmission du savoir et le développement de l'esprit de créativité;
> b) La formation des spécialistes dont la société a besoin;
> c) L'accroissement des connaissances et la formation des chercheurs;
> d) La réponse à des sollicitations émanant du corps social dans les limites des objectifs précédents et sans que soit compromise leur réalisation.[51]

Étaient ainsi réaffirmées les *deux missions fondamentales de recherche et d'enseignement* (création et diffusion du savoir) et esquissée avec prudence une troisième mission plus ou moins ambiguë: *les services à la collectivité*. Le Conseil revint sur cette dernière question dans une autre recommandation sur l'engagement dans le milieu et sur la recherche orientée:

> Que puissent être requises, lorsque nécessaire, de l'une ou de l'ensemble des Universités, des contributions spécifiques évoluant avec la conjoncture mais ordonnées selon des modalités diverses au développement économique, social et culturel du Québec.[52]

Cette recommandation a lancé un débat qui demeure ouvert.

Était formulée ensuite une série de recommandations relativement à des *objectifs plus spécifiques* et dont plusieurs semblent encore audacieuses, compte tenu du bilan qui pourrait en être fait maintenant. Ces recommandations portaient notamment sur:

- L'*accessibilité:* tenir compte à la fois des aspirations et capacités individuelles, des disparités (langue, sexe, origine géographique et sociale) et des besoins et ressources de la collectivité québécoise;
- La *diversité* et la *souplesse des modes d'apprentissage et des structures d'enseignement:* par exemple «prise en compte, dans un système rénové d'équivalences, des expériences pertinentes accumulées à l'extérieur des Universités»[53], diversification des types d'itinéraires suivis, accélération de l'évaluation des programmes dits anciens;
- La *qualité des méthodes pédagogiques:* on souhaitait une formation pédagogique minimale pour les professeurs et le développement de recherches et d'infrastructures en pédagogie universitaire;
- Le *développement des enseignements autres que ceux dits réguliers:* notamment en ce qui concerne la qualité et le financement

des enseignants à temps partiel, ainsi que la participation des entreprises et des corps intermédiaires;

— La *coordination entre le collège et l'université* grâce principalement aux travaux du Comité de liaison enseignement supérieur - enseignement collégial (CLESEC);

— Le *rôle et les objectifs du premier cycle*: le Conseil fait siens les énoncés de la Commission de la réforme de l'université Laval et recommande que l'accent soit mis à la fois sur l'«acquisition des méthodes, des concepts et des principes propres» à un champ disciplinaire et sur le «développement d'habitudes de travail» qui favorise une auto-formation (apprendre à apprendre);

— Le *développement des études avancées*: hausse du nombre de diplômés et formulation d'une politique de recherche elle-même partie prenante de politiques scientifiques globales;

— La *participation des étudiants et des professeurs* à l'élaboration et à la gestion des politiques globales et institutionnelles;

— Le *rôle des administrateurs*: ouverture d'esprit et leadership.

En plus de souhaiter que soit réévalué, au moins tous les cinq ans, l'ensemble de ces objectifs, le Conseil des universités évoquait un certain nombre d'interrogations sur le rôle social du diplôme, recommandait des études sur le système d'aide aux étudiants (prêts - bourses) et les services aux étudiants et jugeait inopportunes, pour le moment, des transformations substantielles des structures de planification et de coordination telle la mise en place d'un organisme central indépendant du gouvernement.

1.3.4.2 Stratégies triennales de la DGES

Les *stratégies triennales* 1977-80 et 1978-1981, réalisées par la DGES dans le cadre de la préparation des budgets 1976-1977 et 1977-1978, et fondées sur les informations provenant des universités, comportaient les éléments généraux suivants: évolution récente, problèmes observés et/ou prévus, priorités et évaluation des ressources requises et disponibles. Ce document tentait, au dire même du Conseil des universités, de relancer et d'opérationnaliser d'année en année les objectifs généraux et spécifiques énoncés en 1973. Cet énoncé des priorités gouvernementales fit un moment penser qu'allait enfin s'effectuer cette jonction depuis longtemps réclamée entre planification et programmation budgétaire. Mais l'argent ne suivit pas nécessairement les projets suscités ou justifiés par ce document et l'édition 1979-1982...ne parut pas.

1.3.4.3 Processus de planification de l'Université du Québec

Le *sous-réseau de l'UQ* a également défini un processus intégré de planification auquel ses divers établissements ainsi que plusieurs organes du Siège social (vice-présidence à la planification, Commission de planification, Conseil des études et Assemblée des gouverneurs) ont été associés selon des modalités et des temps divers. Ce processus est décrit dans les *Politiques générales* de l'UQ[54] et comprend trois phases:

— La planification stratégique à long terme;

— La planification opérationnelle à moyen terme;

— La programmation annuelle.

Cette politique de planification rejoint une invitation en ce sens formulée par le Conseil des universités dans le *Cahier IV*[55] à l'égard non seulement de tous les établissements universitaires mais également des organismes centraux de coordination et de planification. Cette exhortation du Conseil met de nouveau en évidence, par contre, ce chevauchement de responsabilités déjà identifié à propos de la coordination des programmes d'enseignement: les établissements de l'Université du Québec sont tributaires de deux démarches parallèles de planification.

1.3.4.4 Réflexions de la CREPUQ sur la planification

En plus de participer à l'élaboration du rapport Daoust-Bélanger,[56] la CREPUQ a formulé des réflexions[57] critiques sur les approches de planification. Sans refuser sa participation à une planification «trop souvent axée sur des préoccupations quantitatives et économiques... et sur des préoccupations de rationalisation», elle a affirmé son intention d'élaborer et de favoriser une planification «axée sur la qualité de l'enseignement et de la recherche» et fondée sur des études prospectives, la recherche de modèles de curriculum qui tiennent compte de l'interdisciplinarité, la «définition du contenu minimal» d'une institution universitaire et la «conduite d'opérations sous-sectorielles menant surtout à des actions d'innovation».

Face à l'absence de coordination des agents de la planification, la CREPUQ a recommandé de substituer une démarche de concertation et la créa-

tion d'un comité tripartite CU-DGES-CREPUQ. Cette proposition n'eut pas de suite.

1.3.4.5 De nouveaux partenaires de la planification

Enfin, alors que se disputent de l'intérieur les enjeux de la coordination du réseau, la planification devient de plus en plus l'objet de débats publics. Entreprises d'État, coopératives ou privées, syndicats, associations professionnelles, organismes socio-communautaires et media de communications réclament en effet qu'une fonction éducative et des moyens adéquats pour l'exercer, (législations, subventions, etc.) leur soient reconnus.

En même temps qu'ils précisent et confrontent leurs objectifs éducatifs, qu'ils en développent les contenus, raffinent leurs technologies et amorcent même des mises en commun de ressources, ces agents s'adressent à l'université. Ils l'interpellent comme support (recherche et enseignement) de leur propre croissance et du développement économique, social et culturel de la collectivité québécoise. Ils l'interpellent, tantôt de l'extérieur comme groupes de pression ou utilisateurs collectifs, tantôt de l'intérieur à travers un nombre croissant d'étudiants adultes dont l'arrivée sur les campus n'a pas nécessairement pour seule motivation l'avancement personnel.

La planification du réseau universitaire québécois devra composer désormais avec ces nouveaux partenaires d'un système éducatif en pleine mutation.

Malgré tous les efforts tentés, il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de véritable planification du réseau. Les objectifs retenus ne sont pas suffisamment mesurables (quantitativement, qualitativement et en termes d'échéanciers), et n'ont pas été confrontés, négociés partagés et même formulés en fonction d'une analyse de besoins élargie dans le temps (prospective) et dans l'espace (interlocuteurs extra-universitaires).

Bien sûr, questionnaires, mémoires et rapports ont donné lieu à un échange fort substantiel d'informations qui a été l'occasion pour plusieurs institutions ou secteurs d'enseignement de s'initier à une certaine pratique de la planification. Mais les objectifs visés en 1972 ne se sont pas pleinement réalisés dans l'ensemble du réseau.

1.3.5 Points de vue des établissements universitaires

Après avoir examiné les différents mécanismes de coordination et de planification du réseau ainsi que certaines carences, limites et difficultés de fonctionnement, est-il possible de dégager une vision d'ensemble et de formuler un diagnostic? Pour ce faire, le Comité juge essentiel de se référer à quelques extraits de mémoires, surtout institutionnels, qui expriment un certain nombre de jugements plus globaux et de perspectives d'avenir.

1.3.5.1 Université du Québec

Tandis que les universités à charte privée communiquent directement avec l'État et ses organismes consultatifs, les unités constituantes de l'Université du Québec (universités, instituts de recherche et écoles supérieures) forment un sous-réseau distinct, coiffé de son propre organisme de planification, de coordination et de contrôle. Le *Siège social de l'Université du Québec* agit comme répondant pour l'ensemble de ses membres auprès des instances gouvernementales. Ainsi, le siège social décide de la répartition d'une enveloppe budgétaire globale, ayant même recours à la péréquation pour pourvoir aux besoins et aux aspirations de ses divers établissements.

Comment le siège social perçoit-il son rôle? Dans son mémoire à la Commission, l'Université du Québec souligne «le souci de chacune de ses unités constituantes de penser son développement et de l'expliciter dans des programmes d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité». Ces programmes traduisent bien «les préoccupations de l'Université du Québec et sa volonté d'oeuvrer à la promotion culturelle, sociale et économique des communautés régionales du Québec dans son ensemble. Ces caractéristiques reflètent la façon dont l'Université du Québec se perçoit au niveau organisationnel». À son avis, en effet, la meilleure manière d'atteindre ces objectifs, «c'est de procéder à une organisation décentralisée des ressources humaines et matérielles.»

Comment, de leur côté, les constituantes de l'Université du Québec perçoivent-elles le siège social et les autres organismes de coordination?

En premier lieu, il appert que si le siège social se perçoit comme une organisation décentralisée, tous ne partagent pas entièrement cette opinion. C'est ainsi que l'Université du Québec à Montréal trouve que le siège social alourdit sa tâche. Il contrôle une seconde fois, avec ses critères, ce qui a été examiné à l'UQAM. Mais c'est surtout l'apparte-

nance à deux réseaux que l'UQAM critique. Elle y voit une source de bureaucratisation excessive: «Tout justifiés qu'ils puissent être, les contrôles qu'imposent indépendamment ces deux réseaux multiplient l'importance des tâches administratives et apparaissent tour à tour redondants et contradictoires. L'énorme effet de freinage de cette bureaucratisation se manifeste surtout au niveau de la mise sur pied de nouveaux programmes».

Le mémoire de l'Université du Québec à Chicoutimi souligne, lui aussi, que «la globalité du système est complexe et comporte une certaine lourdeur, de nature à engendrer des dédoublements de réflexion et d'intervention, particulièrement lorsqu'on examine le cheminement requis pour l'approbation d'un programme d'étude». Abondant dans le même sens, le recteur de l'Université du Qébec à Trois-Rivières énumère le nombre démesuré d'instances au niveau de son université et du siège social, comme au niveau de la DGES et du Conseil des universités, avant qu'un programme d'étude ne soit adopté. Il lui apparaît évident et nécessaire de fondre ensemble plusieurs des organismes de surveillance, de coordination et de contrôle. À l'Université du Québec à Rimouski on recommande que la Commission «adopte une attitude intransigeante quant au droit et devoir de chaque établissement universitaire de s'organiser selon le principe directeur qui institue l'université dans sa spécificité».

Certains mémoires individuels ou collectifs émanant de constituantes de l'Université du Québec manifestent des expressions plus directes. C'est ainsi qu'un professeur de l'UQAM affirme que «la bureaucratisation a entraîné l'uniformisation sans respect suffisant pour la diversité et l'autonomie des institutions universitaires». Quant aux professeurs de l'Université du Québec à Chicoutimi, «ils verraient d'un très bon oeil, la transformation du siège social de l'Université du Québec en un organisme de coordination pour toutes les universités du Québec. Les ressources humaines, déjà en place, seraient utilisées à une tâche plus utile que de reprendre les contrôles administratifs déjà effectués au niveau local». Le syndicat des professeurs de l'Université du Québec à Montréal (SPUQ-CSN) trouve que «la distinction entre universités privées et publiques devient de jour en jour inopérante et qu'elle devrait dès lors être complètement éliminée». Le SPUQ recommande donc «que toutes les universités au Québec fassent formellement partie d'un seul et même réseau public».

En somme, les témoignages qui nous parviennent du sous-réseau de l'Université du Québec se résument à trois points:

(1) Certains trouvent que le siège social reprend des contrôles administratifs déjà effectués au niveau local, qu'il contrôle une seconde fois ce qui a déjà été examiné, et, tout particulièrement, que le cheminement d'une demande de nouveaux programmes d'étude doit franchir un nombre démesuré d'instances à l'intérieur même du réseau de l'Université du Québec.

(2) Tous s'élèvent contre l'existence d'un double canal de coordination, celui de l'Université du Québec et celui représenté par le ministère et ses organismes administratifs et consultatifs.

(3) Certains proposent de faire du siège social de l'Université du Québec un organisme de planification et de coordination pour toutes les universités.

À travers ces témoignages, se retrouve, à la grandeur de tout le réseau, une volonté très nette de résister à une bureaucratisation envahissante et à des contrôles de plus en plus tracassiers et contraignants. Là-dessus, le mémoire de l'Université du Québec à la Commission d'étude sur les universités est particulièrement éloquent: «Parallèlement à la mise en place d'une structure administrative à l'intérieur de chaque établissement universitaire, s'est constituée, au plan national, une superstructure de planification, de coordination et de contrôle. Un réseau complexe de relations officielles et officieuses, un nombre considérable de groupes de travail, de comités, de commissions, grugent le temps de nombreux administrateurs qui doivent s'adjoindre le personnel qualifié requis pour étayer les questions à l'étude et assurer la représentation adéquate de leur institution lorsque ces questions sont discutées. Il en est résulté un alourdissement considérable de l'administration des affaires universitaires dans son ensemble».

Paradoxalement, l'examen du rôle et des pouvoirs des organismes du siège social laisse voir que la plupart d'entre eux font figure d'organismes de gestion interne, tellement leurs interrogations et leurs interventions sont pénétrantes à l'intérieur de chaque unité constituante du réseau.

Par contre, si l'on s'en tient au mandat de l'Université du Québec de mettre sur pied de nouvelles universités, la réussite est évidente et est confirmée dans les témoignages recueillis au cours des audiences. Le défi était de taille et il a été relevé. Forts de leurs réalisations, les établissements de l'Université du Québec veulent maintenant s'autogérer davantage.

1.3.5.2 Autres universités

Que pensent maintenant les universités qui ne font pas partie du «sous-réseau» de l'Université du Québec?

L'*université Laval* est d'avis qu'il y aurait lieu d'impliquer le Conseil des universités et la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec dans les améliorations à apporter au système de planification de l'enseignement supérieur québécois. On ajoute que tout processus de planification doit être caractérisé par une grande souplesse, compte tenu des longs délais nécessaires à l'implantation ou la modification des programmes dans les universités.

L'*Université de Montréal* note que «si l'État doit veiller à ce que les universités s'acquittent de leur mission et que leurs activités soient coordonnées, il ne peut estimer qu'il en est l'organisme directeur. Il doit prendre des avis extérieurs, et les instances gouvernementales ne doivent généralement pas user elles-mêmes de contrôles directs pour orienter l'activité de l'éducation supérieure. Le Conseil des universités et la DGES, avec l'aide de leurs commissions et comités, ont été engagés dans la planification et y ont fait participer les institutions». À la suite de ces commentaires, l'université de Montréal ajoute: «Il appartient sans doute davantage à la Commission d'étude sur les universités d'examiner la planification et la coordination déjà faites par le Conseil des universités, les institutions et le Ministère, de soulever les questions qu'elles jugent nécessaires et de soumettre éventuellemnt ses réflexions sur les besoins de coordination additionnelle à toutes les parties concernées.»

L'*École des Hautes Études Commerciales* souligne que, selon elle, «la notion de réseau évoque l'existence de lignes de communications entre des entités qui constituent le dynamisme même du réseau. À partir du moment où l'initiative viendra, non plus des établissements constituant le réseau universitaire, mais d'un organisme central qui décidera de spécialiser les établissements par fonctions, par secteurs, par cycles ou selon toute autre catégorie, on aura pratiquement tué le réseau universitaire du Québec». «L'expérience démontre», poursuit-on, «que l'édification de bureaucraties centralisées conduit à l'illusion que l'on fait de la planification, alors qu'on ne fait qu'un contrôle des entités, à la pièce et sans signification. La hantise bureaucratique des duplications conduit à l'annihilation graduelle des différenciations, base de toute excellence. On doit bien sûr s'assurer que l'on pourra prévenir les duplications coûteuses qui tombent sous le sens commun...Enfin, là où les mécanismes de réseau doivent intervenir, comme par exemple, la création de nouveaux programmes, nous suggérons que tous les établissements intéressés devraient être entendus ensemble au niveau des spécialités concernées, avant toute décision».

L'*École polytechnique de Montréal* reconnaît que «l'existence d'organismes de planification extérieurs aux universités encourage les diverses institutions à réfléchir sur leur évolution. Ceci est bénéfique à condition que les enquêtes et les opérations de planification ne se multiplient pas trop et qu'elles soient menées par des organismes en place clairement mandatés à ce sujet. La création de commissions ou d'opérations temporaires occasionne une ambiguïté dans le système. Le Conseil des universités devrait pouvoir s'acquitter de toute nouvelle tâche. Nous croyons que le Comité conjoint des programmes est un bon modèle puisqu'il correspond à un centre de planification au niveau du réseau. Une opération de planification doit pouvoir maintenir un bon équilibre entre un contrôle sur les opérations des institutions et leur droit à l'autodétermination.»

Tout en étant fermement en faveur de l'autonomie du système universitaire, l'*université McGill* reconnaît que «ce principe ne s'harmonise pas facilement avec la nécessité de rendre des comptes au public.» Le gouvernement est-il un intermédiaire approprié à cette fin? À ce sujet, l'université McGill continue en affirmant «que le gouvernement a certes le droit de répondre aux obligations financières du public à l'égard des universités, mais ce n'est que s'il comprend vraiment à fond le fonctionnement du système universitaire qu'il pourra déceler avec certitude les fausses économies ou les dépenses improductives».

Puis elle prône la mise en place d'un *organisme tampon* entre les universités qui s'intéressent surtout à l'enseignement et à la recherche, et le gouvernement, dont la préoccupation majeure est de servir le public. «Cet organisme devrait jouir de la confiance et du respect du gouvernement en tant que représentant de la société et des universités. Il devrait se composer de citoyens éminents croyant aux missions de l'université.»

«Le Conseil des universités, poursuit-on, est un organisme qui a pour responsabilité principale de veiller aux intérêts de la société, il ne partage pas les mêmes intérêts que les universités. Bien qu'il ait été créé par l'État, il n'est pas l'objet des mêmes pressions que lui. Ceux qui le composent y demeurent fort longtemps. Nous souhaitons que l'on modi-

fie le mandat et la structure du Conseil des universités pour que celui-ci puisse jouer le rôle d'un organisme par l'intermédiaire duquel les universités pourraient rendre des comptes tant au public qu'au gouvernement. Pour ce faire on pourrait procéder à des évaluations quinquennales (ce qui est une pratique courante aux États-Unis) ou mettre sur pied des comités de visite (comme en Grande-Bretagne). Ceci permettrait de respecter le principe de la responsabilité, mais dans le contexte d'une connaissance intime des universités et de ce qu'elles font de mieux.»

Par contre, dans son mémoire, l'université McGill propose l'hypothèse que l'on pourrait parvenir à améliorer la planification et la coordination «en augmentant la coopération sur le plan local ou en procédant à une planification conjointe par discipline plutôt que par l'intermédiaire des organismes globaux qui ont été mis sur pied. A ce chapitre, on propose d'élargir le rôle de la CREPUQ».

L'*université Concordia* apporte les commentaires suivants: «Outre les interventions inévitables du pouvoir provincial qui détient les cordons de la bourse - et ses interventions ne pourraient s'exercer sans un examen minutieux de toute la situation de chaque établissement -, il existe le Conseil des universités qui, jusqu'ici, nous paraît avoir exercé ses fonctions avec efficacité et discrétion».

«En voulant stimuler un sentiment d'appartenance au réseau et en invitant les composantes à définir leurs propres orientations, il a beaucoup contribué, malgré certaines ambiguïtés tenant à la notion de *grand axe*, à créer un degré considérable de spécificité, mais nous ne voyons pas l'avantage de pousser plus avant dans le même sens. Le Conseil, même s'il ne détient pas de pouvoir décisionnel, s'est consacré, avec des résultats remarquables, au développement harmonieux du réseau, compte tenu des obstacles qu'il a dû surmonter. Nous ne voyons pas l'intérêt d'instituer de nouveaux mécanismes de coordination. Il est cependant essentiel que le Conseil jouisse en tout temps d'une autonomie suffisante, et qu'on ne lui permette pas de devenir en fait - ou d'avoir l'air d'être devenu - une créature du ministère de l'Éducation».

Ce très rapide survol d'une réalité aussi complexe et mouvante que la coordination et la planification du réseau universitaire québécois permet néanmoins de faire les constatations suivantes:

- Une répartition des ressources bien en deçà de ce que nécessitent une saine gestion;
- Un partage des activités encore laborieux mais qui commence à porter quelques fruits;
- Une planification qui témoigne d'intentions généreuses mais qui n'a pas encore réussi à se traduire dans un langage opérationnel, à s'articuler avec la coordination et à se situer dans un projet éducatif qui transcende les frontières naturelles de l'université;
- Des établissements universitaires encore trop souvent repliés sur eux-mêmes et des intervenants majeurs qui tantôt se complètent, tantôt se chevauchent, tantôt s'ignorent;
- Une prise de conscience croissante de la nécessité de changements;
- De l'ambivalence voire même de la perplexité quant à la direction à prendre.

2. Principaux problèmes de la coordination et de la planification

Comment expliquer, malgré de laborieux efforts de concertation et d'indéniables acquis, ces écarts entre le discours et le vécu de la coordination et de la planification, cette difficulté quasi-chronique à en concrétiser les concepts et les projets? Les mémoires présentés à la Commission ne témoignent-ils pas d'insatisfactions, d'espoirs et d'intentions qui rejoignent des attentes et des priorités identifiées dès le début de cette décennie ?

On pourrait bien sûr s'interroger sur l'à-propos de ces préoccupations. Traduisent-elles des besoins réels et ressentis ou une vision théorique de technocrates imaginatifs? Cette dernière hypothèse ne correspond pas aux opinions et attentes exprimées par de nombreux étudiants, professeurs-chercheurs et administrateurs universitaires ainsi que par une fraction croissante de l'opinion publique.

On pourrait aussi s'interroger sur la pertinence des moyens, des outils, des procédures élaborés pour réaliser cette coordination et cette planification. Conscients que les organismes impliqués dans ces processus cherchent déjà à faire une autocritique sérieuse à ce sujet, le comité ne veut pas doubler cette démarche.

Ce sont plutôt les *relations entre les agents* de la coordination et de la planification que le Comité veut surtout envisager sous le double aspect de leurs *responsabilités* et de leurs *pouvoirs*. La *conjoncture* dans laquelle s'est déployée la gestion du

réseau ainsi que certaines *attitudes* seront par la suite considérées.

2.1 Dilution et chevauchements des responsabilités

L'exercice d'une responsabilité repose sur la réalisation d'activités et sur la mobilisaton de ressources. Mais ce qui spécifie ou singularise telle ou telle responsabilité et lui donne un sens, ce sont des résultats à produire dont la nature (quantité, qualité, échéance,...) est fonction des besoins de leurs usagers.

Cependant, il arrive qu'un individu ou qu'une institution perde de vue complètement ses usagers. Activités et ressources deviennent alors une fin en soi. Cette tendance peut être renforcée lorsque le prestige est fonction du nombre d'activités déployées ou de la quantité de ressources disponibles et/ou consommées. La coordination du réseau universitaire n'échappe pas au phénomène de dilution des responsabilités et aux excès bureaucratiques ce phénomène peut mener.

Par exemple, jusqu'à quel point la sophistication des instruments de cueillette et de traitement de l'information n'a-t-elle pas pris le pas sur la production de renseignements élémentaires réclamés depuis des années par les établissements universitaires et le Conseil des universités?

Par ailleurs, dans les discussions sur la normalisation des conditions d'admission ou la nomenclature des diplômes, jusqu'à quel point la sémantique n'a-t-elle pas pris le pas sur la prise en considération de besoins et de problèmes bien concrets, vécus quotidiennement?

L'*opération Grandes orientations* menée par le Conseil des universités est également révélatrice à ce sujet. Invitées à préciser en fonction du réseau ce qui les caractérise dans leurs activités et leurs principaux projets, les universités, du moins les plus anciennes, projettent une image d'elles-mêmes qui témoigne davantage de la poursuite des activités passées et actuelles que d'une interrogation sur leur impact et sur les besoins à court terme et à moyen terme de leurs usagers. Ont-elles à se risquer dans l'approche d'un nouveau domaine (ex: l'environnement), qu'immédiatement elles tentent de regrouper programmes et cours déjà existants plutôt que de saisir l'occasion d'interroger les attentes du milieu et les exigences de la multidisciplinarité. Peut-être aurait-il fallu développer alors le concept de *responsabilités prioritaires* plutôt que celui d'*axes de développement*?

D'autre part, lorsque deux ou plusieurs individus ou organismes sont investis de responsabilités semblables (la similitude, rappelons-le, se situe au niveau des résultats et des usagers et non d'abord des activités), il se produit des duplications et des chevauchements qui entraînent une consommation exagérée de ressources.

Ainsi en est-il, par exemple, du Conseil des études de l'Université du Québec quant aux questions de l'examen et de l'approbation des nouveaux programmes: chevauchement avec ses constituantes par rapport à une responsabilité de gestion interne et chevauchement avec le Comité conjoint des programmes du Conseil des universités par rapport à une responsabilité de coordination du réseau.

Le rapport annuel de l'Université du Québec qui doit être soumis au ministre pour dépôt à l'Assemblée nationale peut contenir des informations identiques à celles que doit fournir le Conseil des universités en vertu de l'article 17 de sa loi constitutive.

La loi du Conseil supérieur de l'éducation prescrit au ministre de lui soumettre, pour examen, les projets relatifs à «la coordination de l'enseignement à tous les degrés» (S.R. 1964, c. 234, art. 28) tandis que la loi du Conseil des universités contraint le ministre de lui soumettre, pour avis, «les mesures qu'il entend adopter pour assurer la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur» (1968, c. 64, article 4). Et l'on pourrait identifier plusieurs autres zones grises entre les deux lois.

La mise en marche simultanée des *opérations sectorielles* de la DGES et de l'*opération Grandes orientations* du Conseil des universités s'est effectuée au moment où étaient confirmés la permanence et le mandat du Comité conjoint des programmes; le fonctionnement de ces mécanismes a nécessité de nombreux ajustements entre la DGES et le Conseil des universités et a occasionné de la confusion, parfois même de l'agacement, dans les institutions qui se trouvaient ainsi sollicitées par trois intervenants à la fois, et dans certains cas sur le même sujet.

En résumé, le Comité constate et déplore les faits suivants concernant les divers agents de coordination et de planification du réseau:

— Une *dilution* du concept de responsabilité: leur mandat et leur bilan sont généralement formulés en termes d'activités et de ressources et rarement en termes d'usagers et de résultats;

— Un *chevauchement* de responsabilités dû en partie aux lois existantes et en partie à l'initiative même des organismes en cause.

Aussi toute amélioration ou transformation des structures actuelles de gestion du réseau devrait être accompagnée d'une démarche de clarification des responsabilités qui permette de répondre sans équivoque aux trois questions suivantes:

— Qui est responsable de quel résultat destiné à quel usager?
— De quelles ressources dispose-t-il pour exercer cette responsabilité?
— Par qui et comment seront évaluées périodiquement sa performance et son impact?

En somme, il s'agirait d'une *opération objectifs généraux et grandes orientations des organismes de coordination et de planification!*

Le Comité est cependant conscient qu'une définition précise et une répartition claire des responsabilités ne sauraient à elles seules résoudre toutes les difficultés de gestion du réseau. Car encore faut-il pour exercer ces responsabilités, détenir les pouvoirs nécessaires.

2.2 Insuffisance ou absence de pouvoir

Contrairement aux autres niveaux de l'enseignement où l'autorité et la mainmise de l'État est importante voire même envahissante, le niveau universitaire de l'éducation conserve une latitude jusqu'à maintenant reconnue par le législateur.

D'une part, les universités non rattachées à l'Université du Québec sont régies par des chartes privées qui leur confèrent une très grande autonomie administrative; leur fonctionnement est finalement beaucoup plus perturbé de l'intérieur que de l'extérieur, exception faite des retards ou des modifications au processus budgétaire et aux règles de financement.

D'autre part, le constat s'applique à l'Université du Québec (siège social) à qui la loi délègue des pouvoirs très étendus, l'État se réservant un droit de regard sur les expropriations et le pouvoir de désigner les membres de l'Assemblée des gouverneurs et des conseils d'administration des constituantes. Mais les constituantes, les instituts de recherches et les écoles supérieures affiliées ne jouissent pas de la même liberté de manoeuvre que les universités à charte privée: autorisations requises (art. 31 et 53), soumissions aux règlements généraux adoptés par l'Assemblée des gouverneurs (art. 41 à 43 incl.) et financement (art. 44 et 45).

Or l'autorité légale du ministre de l'Éducation sur les établissements universitaires se limite aux pouvoirs très généraux que lui confère la loi constitutive du ministère (S.R. 1964, c. 233): «assurer le développement des institutions» (art. 2), «faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires» (art 3) et colliger «les statistiques et autres renseignements nécessaires» à la préparation d'un rapport annuel (art. 4). Une telle imprécision dans un texte de loi peut cependant être hasardeuse, car selon la conjoncture, elle peut justifier une interprétation très interventionniste comme excuser l'impuissance à agir.

Ce sont les lois du Conseil supérieur de l'éducation (S.R. 1964, c. 234) et du Conseil des universités (S.R. 1968 c. 64) qui attribuent au ministre, de façon dérivée, des pouvoirs en matière de planification et de financement, pouvoirs pour l'exercice desquels il est tenu de requérir l'avis de ces organismes. Ceux-ci par ailleurs peuvent également le conseiller, de leur propre initiative, sur ces questions.

C'est donc un pouvoir strictement consultatif auprès du ministre que possèdent ces deux organismes. Ainsi, le Conseil des universités peut étudier, proposer, aviser, suggérer, recommander et collaborer. Nulle part dans la loi ne lui est accordé le pouvoir d'évaluer, de planifier et de coordonner, encore moins ... d'ordonner. C'est sur la base de son pouvoir d'expertise que le Conseil des universités a déployé ses principales opérations. Ce pouvoir lui a permis de mettre sur pied des comités, de colliger beaucoup d'informations et de documents et d'en produire lui aussi beaucoup, sans toutefois avoir la possibilité de contrôler les suites données à ses divers avis.

Le ministre, dont les pouvoirs sont à la fois très étendus (par leur généralité) et très limités (autonomie administrative des établissements universitaires et obligation de consulter le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil des universités) en a délégué l'exécution à une unité administrative, la DGES, qui est ainsi devenue l'interlocuteur quotidien du réseau et du Conseil des universités. Les objectifs généraux de la DGES sont ainsi décrits:[58]

— Promouvoir l'enseignement supérieur;
— Favoriser le développement de la recherche universitaire et la formation de chercheurs;
— Permettre aux institutions universitaires d'accomplir leurs missions d'enseignement et de recherche;
— Orienter les citoyens vers les carrières supérieures selon les aptitudes de chacun et les besoins de la société, par le moyen de l'information et par un régime de bourses;

— Donner aux universités les moyens d'orienter et de coordonner la formation et le perfectionnement du personnel enseignant du système scolaire du Québec.

Bien sûr, ces objectifs généraux sont traduits en objectifs plus opérationnels dans chacun des services concernés mais ils témoignent bien des limites des pouvoirs effectifs de la DGES: promouvoir, favoriser, permettre, donner les moyens....

Cela n'a toutefois pas empêché la DGES de pénétrer au coeur même de la gestion académique (opérations sectorielles, participation aux travaux du CCP) et d'y utiliser le financement comme moyen d'incitation (suites données à OSA, nouveaux programmes dits prioritaires).

Mais les contrôles qu'exerce finalement la DGES:

— sont avant tout *a priori:* règles administratives (cycles budgétaires, approbation des programmes de formation des maîtres, sélection des demandes de subventions FCAC et de bourses d'études), stratégies triennales et plan quinquennal d'investissement;
— portent davantage sur les intrants et les activités;
— s'appliquent surtout aux ressources matérielles et financières.

Enfin, la CREPUQ, nantie d'un pouvoir moral et des quelques pouvoirs que ses membres ont bien voulu lui déléguer, ou encore de ceux que lui a conférés la faiblesse ou l'ambiguïté des pouvoirs des autres agents, a assumé formellement (avis, comités) et informellement (lobby) des rôles d'expertises, de représentation et de pression.

En résumé, alors que travaillent fébrilement des organismes de coordination et de planification sans pouvoir exécutoire il semble toujours que ce soient à la fois le pouvoir de dépenser du ministre et le bon vouloir des administrations universitaires, soit directement, soit par la CREPUQ, qui déterminent le rythme de croisière et l'impact réel des laborieux efforts de mise en cohérence et en cohésion du réseau universitaire.

Comme n'a pas été clarifiée de façon formelle la nature des liens entre les divers pouvoirs (ministre, administrations universitaires et organismes de coordination et de planification), il ne faut pas se surprendre des multiples problèmes que suscite cette situation. Bien sûr, la raison d'État ou la logique administrative exigera toujours, et même dans le meilleur des systèmes, le recours occasionnel à des négociations informelles. Cela ne devrait pas cependant occulter des choix ou retarder indéfiniment des arrimages dont le présent et l'avenir de l'université ne sauraient se passer.

Insuffisance, abus ou déséquilibre de pouvoirs entraînent, de l'avis du Comité, une confusion qui, superposée à la dilution et au chevauchement des responsabilités, paralysent de plus en plus la coordination et la planification du réseau.

2.3 Conjoncture de changement et saturation

Même si l'analyse précédente a tenté de dégager les problèmes majeurs concernant la coordination et la planification du réseau universitaire québécois, il y a lieu d'insister sur un dernier facteur qui peut en expliquer, en partie du moins, le lent développement.

En effet, la multiplication et la superposition des interventions de coordination ont coïncidé avec de profonds changements de l'*environnement interne* des universités (syndicalisation des professeurs, élection des cadres supérieurs, arrivée de deux générations nouvelles d'étudiants: finissants des CEGEP et une fraction croissante d'adultes) et de leur *environnement externe* (sollicitations nouvelles notamment en ce qui concerne les services à la collectivité, récession économique avec son double spectre d'austérité budgétaire et de chômeurs instruits, impact socio-culturel et même pédagogique de nouveaux modes de communications interpersonnelles, de groupes et électroniques).

Se pourrait-il que l'adaptation à tant de changements ait entraîné, dans chaque institution, un état de saturation peu propice à soutenir des efforts visant à une solidarité interinstitutionnelle? C'est en effet une chose que de rédiger méticuleusement un mémoire à l'intention du Conseil des universités ou de participer assidûment et activement aux réunions de l'un de ses comités, c'en est une autre que d'interpréter cette contribution comme l'expression d'une priorité institutionnelle.

Il ne faut pas perdre de vue non plus cette contradiction, au moins apparente et probablement ressentie, entre deux dynamiques ou orientations de développement proposées au réseau durant la présente décennie: d'une part, croissance et rattrapage (émergence du sous-réseau de l'Université du Québec et demande d'ouverture aux autres universités); d'autre part, mise en place d'agents et de mécanismes pour consolider le réseau.

Ce phénomène de saturation des établissements universitaires n'est pas résorbé. Aussi le Comité a-t-il trouvé essentiel de l'évoquer non seulement comme facteur pouvant en partie expliquer les problèmes du passé mais aussi comme facteur probable de résistance aux changements à venir. Il faudra en tenir compte.

2.4 Attitudes et résistances

Cet état de saturation ne saurait expliquer totalement les résistances du milieu universitaire à la coordination de ses activités et de ses ressources.

En tant que sujet de la planification et de la coordination, chaque établissement universitaire se présente comme une petite société plus ou moins fermée, avec sa tradition ou sa fougue selon l'âge, avec sa culture, avec ses conflits, bref avec des caractéristiques qui lui sont propres et d'autres qu'elle partage avec l'ensemble des milieux universitaires. Ces traits principaux de l'université seront décrits dans une autre partie de notre rapport. Qu'il suffise de mentionner ici qu'ils ne peuvent être ignorés au moment de tenter de comprendre certaines réticences de ce milieu aux processus mis en branle depuis 1968 et au moment de proposer des mesures correctives.

Certaines attitudes, non exclusives au milieu universitaire mais sans doute amplifiées par la nature de son activité quotidienne, ne facilitent pas nécessairement la concertation. Ainsi en va-t-il, par exemple, de cette propension à *théoriser* sur les problèmes, à préférer la production de papiers et le contact par correspondance à de vigoureux, fréquents et concrets *face à face sur le terrain*.

D'autre part, malgré des débats et des tensions qui ont sûrement secoué l'une ou l'autre table du Conseil des universités, du siège social de l'Université du Québec de la DGES ou de la CREPUQ, ces organismes pris un à un ou dans leur interaction ont généralement échappé aux conflits internes qui ébranlent la plupart des institutions universitaires.

Il est douteux que l'on puisse encore longtemps couvrir par le huis-clos, par le langage diplomatique et des consensus de surface, des déchirements qui pourtant font de plus en plus la manchette des journaux et du petit écran: développement urbain *versus* aménagement des régions périphériques, développement culturel *versus* développement économique, recherche fondamentale *versus* recherche orientée, égalitarisme *versus* élitisme, université *versus* autres agents éducatifs. Sans oublier l'écho, au niveau du réseau, des négociations entre les diverses composantes de l'université: étudiants, professeurs, administrateurs et autres personnels.

Une telle confrontation ouverte suppose cependant que soit remise en question la représentativité actuelle des diverses tables de concertation du réseau. On y constate généralement une surreprésentation d'administrateurs universitaires. Ceux-ci, parfois par inconscience ou par intérêt, sont plus tolérants aux inconvénients de la non-coordination; ces inconvénients sont plus vivement ressentis par les étudiants, les professeurs, les personnels auxiliaires de l'enseignement et de la recherche et par le milieu. Ces principaux bénéficiaires de la coordination sont bien représentés dans la plupart des conseils, comités ou commissions mais le peu de support et de préparation pour y exercer adéquatement leurs rôles les tient souvent à l'écart des débats et des opérations.

Enfin est-il nécessaire de rappeler que la disponibilité à se soumettre à la discipline de la planification prend habituellement racine dans des attitudes d'ouverture à l'évaluation: celle qui favorise une *centration* sur les résultats, les usagers et les besoins et introduit également la dimension temps (de la révision à la prévision). Or on n'a pas particulièrement abusé de cette pratique, dans le milieu universitaire, sauf pour l'appliquer aux autres.

Dans cette tentative de diagnostic, nous avons apporté des distinctions pour mieux analyser. Les catégories retenues ne sont pas étanches, les unes par rapport aux autres, et les diverses difficultés qu'elles recouvrent se renforcent mutuellement.

Cette problématique à plusieurs facettes devient encore plus inquiétante lorsque nous tentons de lui appliquer une ou des solutions partielles. Or, le remède ne saurait être simplement fonctionnel ni exclusivement politique ni principalement comportemental.

Un vigoureux coup de barre s'impose, et il devra tenir compte des particularités des institutions universitaires et des énormes efforts d'adaptation qui leur sont demandés de toute part, mais il devra aussi permettre une définition plus précise et une répartition plus claire des pouvoirs et des responsabilités, en fonction de ce l'on veut, de ce que l'on a et de ce que l'on est. La coordination exige une structure forte et une approche impérative. La planification, quant à elle, apparaît davantage comme un processus qui doit être empreint à la fois de souplesse et de fermeté.

3. La recherche de solutions

Suite aux constatations qu'il vient d'exprimer, le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire s'est penché sur diverses solutions possibles. Sans nier l'importance de transformer certaines attitudes personnelles et des mentalités institutionnelles, c'est au niveau des structures et des procédures que le Comité croit pertinent d'agir en priorité si l'on désire effectivement introduire davantage de coordination et de planification au sein du réseau universitaire québécois.

Ce point de vue n'a rien d'inédit. Déjà en 1971 et en 1972, au Québec même, un comité de travail du Conseil des universités l'avait soutenu; il avait proposé l'attribution de responsabilités et de pouvoirs de coordonner le réseau universitaire québécois à un Conseil des universités identique à celui de la loi de 1968, mais aux «pouvoirs rénovés» et aux «mandats étendus».(59)

Ce comité du Conseil des universités avait examiné trois types possibles d'organismes de coordination: l'*association volontaire* opérant sur la base de la libre coopération d'institutions complètement autonomes, l'*office de coordination* établi par la loi et doté de pouvoirs réglementaires plus ou moins restreints et d'un rôle consultatif plus ou moins étendu, et l'*office de direction* établi par la loi et doté d'une autorité réelle sur les institutions du réseau.

Partant du postulat qu'il fallait intercaler un mécanisme intermédiaire entre les universités et les pouvoirs publics, le comité de travail du Conseil des universités n'avait pas considéré la possibilité de confirmer et d'amplifier les pouvoirs d'un *ministère* sur la planification et la coordination des établissements universitaires. Il n'avait pas exploré non plus la *formule mixte* que constituait déjà la situation actuelle.

Le Comité a examiné les avantages et les inconvénients, les chances et les risques que présente chacune des cinq alternatives suivantes: la formule mixte (mais réaménagée), la formule d'un ministère des Universités, la formule de l'association volontaire, le conseil représentatif et l'office central, autres appellations de l'office de coordination et de l'office de direction.

3.1 La formule mixte

La structure mise en place en 1968 et qui subsiste toujours en 1979 présente les traits d'une formule mixte. On y trouve à la fois, la direction générale d'un ministère, un conseil représentatif strictement consultatif, une association volontaire et, en ce qui concerne les constituantes de l'Université du Québec, un office central connu sous le titre de siège social de l'Université du Québec.

Une première solution aux problèmes de la coordination et de la planification pourrait consister en un réaménagement de cette formule mixte, par exemple par l'attribution de mandats plus précis aux organismes concernés, par la modification de leurs pouvoirs, par un découpage différent du réseau... Plus précisément, on pourrait délester le siège social de l'Université du Québec de certains de ses pouvoirs et de certaines de ses juridictions, soit en faveur de ses constituantes, soit en faveur du Conseil des universités, selon les sujets. On pourrait faire de l'Université du Québec à Montréal une université tout aussi autonome que d'autres établissements de taille comparable. On pourrait envisager une quantité d'aménagements de ce type qui auraient, dans l'ensemble, le grand intérêt de ne pas toucher aux pouvoirs et juridictions des établissements les plus anciens et de rendre plus autonomes les constituantes de l'Université du Québec. Selon les transformations effectivement envisagées, telle ou telle difficulté particulière pourrait être écartée dans le futur: par exemple, la péréquation financière dont l'Université du Québec à Montréal a supporté plus que d'autres le fardeau ou les délais dont se sont plaints de nombreux promoteurs de nouveaux programmes d'enseignement.

Cependant des aménagements limités aux structures actuelles ne pourraient apporter de coordination réelle que dans la mesure où l'autonomie des établissements plus anciens serait quelque peu réduite dans les domaines où une mise en commun accrue paraît opportune. Ainsi, par hypothèse, le pouvoir octroyé au Conseil des universités ou à un ministère d'effectuer des coordinations sectorielles (par exemple dans certains champs d'étude ou de recherche seulement) ou des coordinations fonctionnelles (par exemple dans le domaine précis de la documentation ou dans celui de l'informatique) ouvrirait la voie à certains progrès. Mais déjà, de tels pouvoirs marqueraient un glissement vers la formule du conseil représentatif ou celle du ministère, selon le cas.

3.2 Un ministère des Universités

Un tel ministère serait chargé à la fois des fonctions de planification, de coordination, de financement et d'évaluation du réseau universitaire. Il pourrait être inspiré, dans son action, par les recommandations d'un conseil consultatif et par les pressions d'une ou de plusieurs associations volontaires, mais il serait dépositaire de l'autorité en ces

matières et les établissements devraient s'y soumettre. La marge d'autonomie qui leur serait laissée aurait à être précisée dans la loi créant ce ministère et pourrait être suffisante pour assurer l'excellence dans tel ou tel champ de spécialisation institutionnelle ou pour stimuler l'innovation. Mais, dans l'ensemble, elle ne devrait plus permettre des dédoublements ou des compétitions injustifiables et coûteux.

La solution que présenterait un ministère offre de nombreux avantages en matière de gestion du réseau. Les pouvoirs étant réels et concentrés en un seul endroit, cette situation mettrait un terme aux conflits de juridiction et aux débats stériles d'organismes sans autorité. La coordination et la planification seraient alors mieux articulées aux fonctions d'évaluation et de financement du réseau. La liaison entre les objectifs de l'université et les besoins collectifs de l'ensemble du Québec serait ainsi mieux assurée, bien que vraisemblablement les besoins particuliers de certains groupes ou de certaines régions, qui ne coïncident pas avec ceux de l'ensemble, soient alors laissés pour compte.

Par contre, il est à craindre que cette formule entraîne une rigidité croissante dans les mécanismes, une standardisation accrue des règles et procédures, une uniformisation inadaptée à la vocation de l'université, des délais considérables dans la prise des décisions et conséquemment une résurgence de modes parallèles de gestion (recours aux cas d'exception, «système D») pour contourner les manques de souplesse.

Il ne faut pas non plus sous-estimer les éventuelles résistances de la part de nombreux patrons et intermédiaires qui gèrent présentement les établissements, leurs éléments constitutifs et les associations diverses (notamment de professeurs) ainsi que la crainte de perdre les pouvoirs collectifs exercés dans les assemblées départementales.

Mais un certain équilibre pourrait être recherché et sans doute atteint entre, d'une part, un pouvoir central bien affirmé dans certains domaines où les besoins de coordination sont les plus évidents et, d'autre part, une autonomie étendue des établissements en matière de gestion interne.

Cependant, les risques de centralisation que font planer les interventions gouvernementales justifieraient probablement les craintes des tenants de l'autonomie institutionnelle, quelles que soient les garanties prévues.

L'autonomie des institutions et la liberté universitaire sont en effet présentées par beaucoup comme un gage d'innovation, de pluralisme, de diversité et d'adaptabilité.

3.3 L'association volontaire

Le souci de préserver ou de recouvrer l'autonomie passée des établissements peut mener à proposer le recours à l'association volontaire comme lieu unique de la coordination du réseau.

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec représente actuellement ce type d'association volontaire et vise la concertation plutôt qu'une intervention autoritaire. Une telle instance assumerait vraisemblablement des rôles plus étendus qu'elle ne le fait présentement s'il n'y avait, à côté, le Conseil des universités. En pratique, pour obtenir la coordination coopérative et volontaire du réseau, il faudrait à tout le moins abolir le Conseil des universités. C'est une solution qui, si elle assure l'autonomie des établissements, ne garantit une coordination que dans les domaines où les institutions acceptent d'en avoir. En cas de désaccord, il n'y a pas de concertation, car faute d'autorité de l'association sur ses membres, les choix des uns ne peuvent être imposés aux autres. Dans ce contexte, la planification au niveau du réseau serait pour ainsi dire impossible.

3.4 Un Conseil représentatif ou une Commission des universités

La formule du Conseil représentatif est perçue par plusieurs comme la solution idéale. C'était la formule préconisée en 1971 et en 1972 par le comité de travail du Conseil des universités.

Cette formule consistait à octroyer à ce Conseil des responsabilités comme l'évaluation du réseau et des besoins, l'élaboration des objectifs généraux du réseau, la répartition entre les établissements des subventions d'équilibre de fonctionnement et d'investissement à partir d'un crédit général accordé par le gouvernement, l'autorisation de tout nouveau programme d'enseignement, etc. Ces pouvoirs, selon la proposition, étaient complétés par un droit de regard dans tous les documents internes et externes des institutions et un pouvoir d'enquête sur toutes les questions touchant l'enseignement supérieur.

C'est en s'inspirant, entre autres, de cette proposition, mais en la développant davantage, que les membres du comité ont étudié la formule d'une Commission des universités et de l'enseignement supérieur. La nomination de ses membres pourrait dans un premier temps être directement effectuée par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, puis évo-

luer vers un mode électif par des grands électeurs représentant les divers groupes de la société.

La Commission des universités pourrait être rattachée au parlement par l'intermédiaire d'un ministre d'État, chargé particulièrement du dossier de l'enseignement supérieur.

Les avantages d'une telle solution pourraient se situer à plusieurs niveaux. Tout d'abord, chacun des établissements universitaires serait assuré d'une certaine autonomie tout en étant tenu de rendre des comptes à un organisme central de gestion du réseau. De plus, les débats entourant la *chose universitaire* pourraient plus facilement se faire publiquement. De plus, l'électivité des membres de cette Commission favoriserait la prise en charge par la société de ses institutions universitaires, dans un contexte de déconcentration de l'administration publique.

Par contre, une telle solution n'est pas sans inconvénient. Le premier serait de tenir les décisions d'ensemble touchant le réseau universitaire à une certaine distance du gouvernement. Une telle situation peut être un gage d'objectivité quant aux décisions prises dans ce domaine, mais par contre peut aussi ralentir l'implication universitaire dans un projet de société.

Une deuxième objection que l'on pourrait poser à une telle solution serait la difficulté de trouver des membres vraiment représentatifs de la société en même temps que très au fait de la problématique universitaire. Bien que de taille cette difficulté n'est cependant pas insurmontable.

L'adoption d'une telle solution signifierait vraisemblablement la disparition du Conseil des universités et entraînerait normalement l'abolition du siège social de l'Université du Québec et la répartition de ses pouvoirs entre ses constituantes et la Commission des universités.

3.5 L'Office central

La solution dite de l'Office central est vécue depuis dix ans, au sein du sous-réseau de l'Université du Québec, avec le siège social. Appliquer cette solution, ce serait étendre la formule de l'Université du Québec à toutes les universités soit pour former un réseau unique, soit pour former deux ou tout au plus trois réseaux. Ce faisant, on rendrait à peu près inutile le présent Conseil des universités, qui pourrait être aboli ou affecté à des rôles consultatifs restreints.

Selon cette formule, le gouvernement octroierait une subvention globale à l'agence (siège social) ou à chacune des deux ou trois agences (sièges sociaux) et il désignerait, après consultation d'usage, leurs administrateurs principaux et ceux des institutions.

S'il convenait de constituer deux ou trois réseaux, les découpages possibles pourraient correspondre aux clivages naturels: métropole/reste du Québec, institutions d'avant 1960/institutions d'après 1960, ou institutions opérant en langue anglaise/institutions opérant en langue française...et ainsi de suite.

La formule de l'Office central assurerait vraisemblablement une coordination poussée, comme en ont connue les constituantes de l'Université du Québec, et permettrait de maintenir une capacité d'innovation et une certaine autonomie aux institutions locales. Par contre, les coûts de fonctionnement du système pourraient croître plus rapidement que les économies réalisées grâce à une coordination accrue.

Les conflits entre institutions pourraient être exacerbés s'il fallait que la coordination soit réalisée aux dépens de certaines d'entre-elles, ce qui est tout aussi possible qu'avec les autres formules.

3.6 En somme...

Il n'y a pas de formule magique. Selon que l'on valorise davantage la coordination du réseau et une utilisation parcimonieuse des ressources et des solutions collectives à l'échelle du Québec tout entier, ou que l'on valorise au contraire une certaine audace budgétaire présumément récompensée par la découverte scientifique et des options plus individualistes, on opte naturellement pour une formule plus centralisatrice ou pour une formule d'autonomie institutionnelle poussée.

Le Comité, composé de personnes qui partagent les diverses valeurs en cause à des degrés variables, a jugé qu'il lui fallait opter pour **une plus grande coordination,** tout en préservant, non pas l'autonomie mais bien ce qu'elle est censée servir, c'est-à-dire la **souplesse,** le **pluralisme,** l'**innovation,** l'**adaptabilité,** etc.

Dans cette perspective, quelles solutions conviennent le mieux? Comment régler les problèmes qu'on observe actuellement?

4. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent concernent l'ensemble des établissements universitaires québécois ainsi que les organismes administratifs ou consultatifs que l'État s'est donnés pour en planifier

et en coordonner le développement: le ministère de l'Éducation et sa Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES), le Conseil des universités, le Conseil supérieur de l'éducation et l'administration centrale de l'Université du Québec.

Ces recommandations visent à favoriser, dans le respect de sa diversité et en s'appuyant sur les efforts déjà entrepris à ce propos, la consolidation d'un véritable réseau universitaire québécois et à en améliorer à la fois la performance et l'impact.

Sans nier l'importance des attitudes et du temps dans les processus de gestion et de changement des organisations, le Comité, dans ses recommandations, tente d'abord d'apporter des solutions à ce qui lui apparaît être le problème central de la gestion du réseau universitaire: les ambiguïtés et les chevauchements quant au partage des responsabilités et des pouvoirs et ce, tant au niveau des faits et de l'action quotidienne qu'au niveau de la législation actuelle et de ses imprécisions.

Aussi la majorité des membres du Comité formulent-ils des recommandations qu'ils croient éminemment souhaitables et possibles dans l'immédiat.

Ces recommandations s'articulent autour de la question suivante:

> Quel doit être le partage des responsabilités et des pouvoirs entre les organismes de coordination et de planification du réseau et en quoi cela modifie-t-il ou confirme-t-il les mandats actuels des divers agents concernés?

Un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs

À la lumière de l'analyse de la situation et des principaux problèmes identifiés et retenus, la majorité des membres du Comité a opté pour les recommandations qui suivent.

Certains membres du Comité tiennent à se dissocier, à un titre ou un autre de ces recommandations. Ou retrouve leurs avis minoritaires en fin de chapitre.

4.1 Un ministère des Universités

Le financement presque entièrement public des établissements universitaires justifie incontestablement le maintien d'une intervention de l'État dans la gestion de ce secteur vital du système d'éducation québécois. Cette responsabilité gouvernementale a été confiée depuis 1964 au ministre de l'Éducation. Cependant, la conjoncture dans laquelle devront se réaliser le support et le développement de l'enseignement et de la recherche universitaire au Québec, dans les prochaines années, milite en faveur de la désignation à ce moment-ci d'un porte-parole particulier auprès du Parlement, du Conseil des ministres et du Conseil du trésor et d'un interlocuteur spécifique responsable devant l'électorat.

D'une part, les efforts à déployer pour raffermir une solidarité encore fragile mais indispensable entre les établissements universitaires coïncideront avec la réorganisation de l'enseignement primaire, secondaire et collégial. Ces réformes entraîneront à la fois des débats et des actions d'envergure. Si un même ministre doit, en plus, assumer des responsabilités croissantes dans la gestion du réseau universitaire, on peut entretenir de sérieux doutes sur sa disponibilité pour assurer les appuis et les contrôles politiques nécessaires.

Ainsi, par exemple, la mise en oeuvre d'une véritable éducation permanente exigera des arbitrages de nature politique. Les universités verront l'évolution et la composition de leur clientèle se modifier radicalement au cours de la prochaine décennie tandis que, de nouveaux agents éducatifs tels que les entreprises, les corporations professionnelles, les media et divers groupements socio-communautaires voudront de plus en plus partager les ressources financières et les usagers d'un système d'éducation aux frontières traditionnelles éclatées, c'est-à-dire à la fois intra et extra scolaire.

D'autre part, le Comité termine ses travaux au moment où se poursuit une réflexion sur l'avenir de la recherche scientifique au Québec, notamment sur les moyens de mieux coordonner les principaux secteurs dont celui la recherche universitaire. D'un côté, l'interdépendance des missions d'enseignement et de recherche dans l'université implique la prise en considération de ces deux domaines d'activités au niveau d'une structure de gestion du réseau universitaire. Par contre, des mécanismes de concertation gouvernement-université-industrie apparaissent nécessaires et mutuellement profitables: orientation des champs de recherche, formation et débouchés pour les chercheurs, application des découvertes scientifiques, etc.

Il y a là en perspective un chassé-croisé de juridictions en ce qui concerne le choix des priorités, la coordination des ressources et l'évaluation des résultats. Voilà une autre raison d'affirmer la nécessité pour l'ensemble des établissements universitaires de trouver un membre du gouvernement qui ait pour spécialité de témoigner de la spécificité de la recherche universitaire, et un interlocuteur autorisé dans le cadre des arrimages interministériels et intersectoriels à venir.

Considérant la nature et l'étendue des responsabilités et des défis que pose à l'État son intervention dans la gestion et la consolidation d'un réseau d'établissements universitaires au Québec et considérant le gigantisme actuel du ministère de l'Éducation:

Le Comité recommande majoritairement la **création d'un ministère des Universités** (on retrouve les avis minoritaires en fin de chapitre). Ce ministère ne devrait-il couvrir que les universités ou s'étendre à d'autres domaines? Au cours de ses discussions, le Comité a évoqué la création d'un ministère des Collèges et Universités (ou de l'enseignement postobligatoire) ou un ministère des Universités. Les membres ont considéré cependant que des recommandations en ce sens outrepassaient leur mandat.

4.1.1 Responsabilités et pouvoirs

La juridiction d'un ministère des Universités devrait s'étendre à tous les établissements d'enseignement et de recherche universitaires ainsi qu'aux centres ou instituts de recherche non intégrés aux universités mais chargés par l'État de missions spécifiques de collaboration avec ces dernières (par exemple certaines unités de l'INRS).

Les responsabilités et pouvoirs du ministère des Universités devraient s'exercer dans les domaines suivants: planification, coordination, financement et évaluation.

En ce qui concerne la *planification*, le ministère aurait à élaborer à l'intention du réseau et dans le respect de la diversité de ses établissements un *plan cadre triennal de développement et un énoncé de priorités annuelles* dans lesquels devraient être formulés:

- Des *objectifs généraux* tenant compte des missions de l'université, des besoins et contraintes de la société québécoise et des contributions d'autres agents éducatifs;
- Des *objectifs ou priorités spécifiques:*
  - d'ordre sectoriel: catégories d'usagers ou champs disciplinaires à privilégier;
  - d'ordre fonctionnel: par exemple, en ce qui concerne l'accessibilité aux ressources (admissions, services à la collectivité) ou la qualité de l'enseignement.
- *Ses propres objectifs* en ce qui concerne la gestion du réseau.

Trois domaines principaux de coordination devraient être gérés par le ministère:

- *Clarification* des responsabilités principales (ou «axes de développement») de chaque établissement dans la mise en oeuvre des objectifs généraux et spécifiques du réseau;
- *Coordination* des programmes d'enseignement et de recherche: évaluation de programmes existants, approbation des nouveaux programmes, normalisation de l'admission et de la certification;
- *Concertation* au niveau des services de soutien à l'enseignement et à la recherche.

La participation au financement des établissements universitaires ainsi que l'évaluation ont déjà été traitées et ont fait l'objet de recommandations dans les chapitres I et II. Le Comité insiste de nouveau ici -et cela vaut aussi pour la supervision de la planification et de la coordination- sur les points suivants:

- L'allégement des contrôles *a priori*;
- La systématisation, dans le contexte de règles du jeu clairement définies, de contrôles *a posteriori* témoignant de la détermination du ministère de renforcer la gestion interne de chaque établissement et de respecter la diversité du réseau;
- Le dépôt par le ministre à l'Assemblée nationale d'un rapport annuel qui soit beaucoup plus qu'un agrégat d'activités et de données statistiques, et qui rende compte du degré d'atteinte des objectifs et de résolution des problèmes de coordination.

Enfin, il va de soi que, dans l'exercice de ses fonctions, le ministère des Universités doit avoir accès à **toute** l'information institutionnelle requise pour agir avec efficacité.

Le Comité est conscient que l'attribution de tels pouvoirs à un ministère des Universités peut être perçue comme une menace à l'autonomie universitaire. Aussi le Comité trouve-t-il approprié de dissiper ici un malentendu à propos de ce concept d'autonomie qui ne saurait en aucune façon être présenté comme une caractéristique propre sinon exclusive à l'institution universitaire.

En fait, l'autonomie est de plus en plus reconnue comme un principe de gestion applicable à toute organisation et qui vise à rapprocher les décisions de leurs lieux de réalisation et d'impact. Ainsi formulée, cette notion d'autonomie est indissociable de celle de responsabilité qui s'appuie sur une préoccupation constante des résultats à produire en

fonction des besoins des usagers et de l'évaluation de leur satisfaction. L'autonomie est également une condition de la solidarité, c'est-à-dire de cette disponibilité à partager des ressources, disponibilité essentielle a la viabilité de la coordination.

Bref, l'autonomie qualifie la nature des rapports entre divers niveaux d'autorité plutôt que de postuler tel ou tel type de structure. Principe et moyen pour susciter des dynamismes locaux et personnels et pour favoriser des réflexes de mise en commun, ce concept d'autonomie ne saurait en aucun cas servir d'alibi à l'inaction ou à l'impuissance gouvernementale ou, pour l'université, de paravent pour se soustraire à des contrôles ou à des contraintes qu'on demande par contre aux autres agents sociaux d'accepter.

4.1.2 Une Loi des universités

En plus des lois spécifiques et des amendements législatifs qu'exigeront la création d'un ministère des universités ainsi que les recommandations qui suivent à propos du CU, du CSE et de l'UQ, le comité recommande majoritairement une **Loi des universités.**

Loin d'être une atteinte à la liberté des établissements universitaires, une telle loi pourrait confirmer la diversité de leurs chartes et statuts, et leur pouvoir de modifier leurs structure de gestion interne sans recourir au Parlement. Cette loi clarifierait également les droits et responsabilités qui découlent de leur appartenance à un réseau et de leur financement public, et préciserait les types de rapports qui doivent régir leurs relations avec les organismes centraux de planification, de coordination et d'évaluation du réseau.

La majorité des membres du comité croit que de tels éclaircissements assureront des actions publiques beaucoup plus transparentes tout en témoignant du style de gestion participatif préconisé tant au niveau de la gestion du réseau qu'à celui de l'administration interne des établissements universitaires.

Deux membres du Comité, le président, Monsieur Edouard Pagé, et Madame Nicole Trudeau-Bérard sont en désaccord quant à l'opportunité d'inclure dans la loi créant le ministère des universités des dispositions touchant les types de rapports qui devraient régir les relations entre les établissements universitaires et le Ministre. Leur avis minoritaire sur ce point apparait en fin de chapitre.

4.2 Un Conseil des universités

Le Comité croit que les processus de planification institutionnelle et du réseau doivent être de plus en plus participatifs et associer largement les diverses composantes des établissements universitaires ainsi qu'un nombre croissant d'agents extérieurs engagés dans le développement des ressources humaines. Le Comité est également d'avis que la coordination du réseau doit continuer de s'appuyer sur les expertises irremplaçables des personnes directement concernées par ces diverses interventions de répartition et de mise en commun d'activités et de ressources.

Or, le Conseil des universités a développé en ce sens depuis dix ans une expérience de consultation qui devrait continuer à être mise à contribution. Sa crédibilité croissante tant auprès de l'État que des institutions universitaires militent pour que lui soient assurés un appui non équivoque ainsi que les ressources et l'autorité nécessaires pour intensifier et améliorer l'accomplissement du mandat qui lui fut confié dès 1968, et réaliser toute tâche prioritaire qui pourrait lui être assignée pour les prochaines années.

Le Comité recommande donc majoritairement que soit **maintenu le Conseil des universités** et confirmé son rôle consultatif auprès du ministre des Universités en ce qui concerne la planification, la coordination, le financement, et l'évaluation de l'ensemble des établissements universitaires.

Le Comité tient, de plus, à souligner que l'objectivité d'un tel organisme de consultation sera d'autant plus sauvegardée et reconnue qu'il sera clairement distinct des structures décisionnelles du ministère. C'est pourquoi le Comité recommande majoritairement la dissolution du comité conjoint des programmes.

4.2.1 Pouvoirs et structures

Le Comité recommande majoritairement:

— Que soient réaffirmés les pouvoirs consultatifs du Conseil des universités dans l'esprit de la loi de 1968 et ce à propos de la planification, de la coordination, du financement et de l'évaluation du réseau des établissements universitaires québécois, c'est-à-dire:
  — Pouvoirs du conseil d'initier des expertises et de formuler des avis et des recommandations;
  — Devoirs du ministre des Universités de demander des avis;

— Que soit, de plus, conféré au Conseil le pouvoir de réclamer du ministre et des établissements universitaires les informations nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions;
— Que soient institués trois comités permanents
  — un comité de la *planification*;
  — un comité des *programmes d'enseignement*;
  — un comité du *financement*.

D'autre part et sans préjuger des décisions qui seront prises à la suite de la consultation en cours sur les structures et mécanismes de coordination de la recherche scientifique au Québec, le Comité souhaite que soit maintenue une participation du Conseil des universités à l'orientation, à la coordination et à l'évaluation de la recherche universitaire.

4.2.2 Autorité accrue

Le Comité formule de plus un certain nombre de mesures aptes à accroître l'autorité du Conseil des universités auprès du ministère des Universités, des établissements universitaires et du public.

Ainsi, le Comité recommande majoritairement:
— Que soient assurées constamment au sein du Conseil et de ses comités une représentation adéquate des diverses composantes de l'institution universitaire, des champs disciplinaires et des régions, et une participation plus large de personnes extérieures au milieu universitaire;
— Que le Conseil des universités fasse entériner publiquement par le ministre un plan annuel d'activités ainsi que les ressources requises pour atteindre les objectifs qui lui ont été ainsi assignés;
— Que les réactions du ministère aux avis et recommandations du Conseil des universités soient rendues publiques dans les plus brefs délais, étant entendu que même un rejet clairement exprimé sert mieux le bien général et la crédibilité du Conseil qu'un silence prolongé;
— Que le Conseil des universités poursuive et intensifie ses visites et sa présence dans le milieu universitaire et accorde au moins autant d'importance à des échanges directs qu'à la communication écrite et à la production de documents;
— Que le Conseil des universités s'assure d'une plus large diffusion de ses travaux et notamment de son rapport annuel dont le dépôt, par exemple, pourrait coïncider avec la tenue d'un colloque dans l'une ou l'autre région du Québec.

4.3 Le Conseil supérieur de l'éducation

Considérant qu'il existe depuis la création du Conseil des universités en 1968 un chevauchement de responsabilités entre ce dernier et la Commission de l'enseignement supérieur du Conseil supérieur de l'éducation, le Comité recommande l'abolition de cette commission.

Quant à l'avenir du Conseil supérieur de l'éducation le comité considère qu'il n'est pas dans son mandat de se prononcer à ce propos.

4.4 L'Université du Québec

Conformément à ses préoccupations et à ses convictions quant à:
— L'importance de confirmer la responsabilité de l'État à propos de la planification et de la coordination de l'ensemble des institutions universitaires et d'assurer à ces dernières l'autonomie nécessaire pour s'enraciner dans leur milieu, consolider leur gestion interne, affirmer ainsi leur originalité et préserver la diversité du réseau;
— L'urgence de simplifier les procédures et appareils de gestion du réseau;
— La contribution attendue du Conseil des universités et des divers organismes volontaires inter-universitaires pour animer et supporter la concertation au sein du réseau;

le Comité croit majoritairement qu'il est nécessaire de modifier la structure actuelle de l'Université du Québec.

Cette structure à deux paliers (administration centrale et celles des constituantes, instituts ou écoles) a sûrement contribué à l'émergence, à la fois rapide et bien encadrée, d'un ensemble diversifié d'établissements dont le rayonnement dans des régions périphériques et des bassins de population jusqu'alors laissés pour compte, constitue un apport désormais irremplaçable et indispensable au développement de l'enseignement supérieur au Québec. De plus, et malgré certains abus de standardisation (au niveau de la structure des programmes par exemple), l'administration de l'UQ a favorisé de diverses manières (processus de planification, infrastructures de communications) l'apprentissage d'une gestion de réseau à la fois cohérente et concertée.

Cependant, même s'il n'existait que le sous-réseau de l'UQ ou encore si, tel que souhaité en haut lieu en 1968, l'UQ était devenue la structure de regroupement de tous les établissements universitaires, il faudrait maintenant s'interroger sur le mandat et la configuration de son administration centrale, et ce, en considération

— d'un dédoublement de structures de plus en plus lourd avec des administrations locales ayant déjà ou presque atteint leur taille optimale ou en voie de prendre leur envol;

— d'un dédoublement de fonctions avec le ministère et le Conseil des universités.

4.4.1 L'Université du Québec à Montréal (UQAM)

À ces dédoublements s'ajoutent, dans le contexte finalement de deux sous-réseaux distincts d'établissements (l'UQ et les autres universités), le développement de solidarités ou de concurrences inter ou intra-régionales qui en transcendent les frontières. Tout cela est particulièrement et plus vivement ressenti dans la région de Montréal. L'UQAM, en particulier, doit à la fois participer à des démarches de coordination locale, se développer dans un contexte de compétition qui n'a souvent rien à voir avec une saine émulation et faire plus que sa part lorsqu'il s'agit de payer la note du financement des universités périphériques. De plus, l'UQAM est absente comme telle de certaines tables de concertation (notamment la CREPUQ).

Aussi le Comité recommande le **retrait de l'UQAM de l'Université du Québec et l'obtention, dans les plus brefs délais, d'un statut de parité avec les autres universités de la région montréalaise.**

4.4.2 Autres constituantes et écoles de l'UQ

Quant aux autres constituantes de l'UQ, le Comité recommande qu'elles s'acheminent vers une *autonomisation* de leurs structures administratives vis-à-vis l'administration centrale de l'Université du Québec, et que les fonctions de cette dernière soient progressivement **allégées**, le *siège social de l'UQ* devenant davantage un secrétariat général (rôle-conseil, études, suppléance, communications), dont il faut même envisager la dissolution d'ici quelques années, à moins que les constituantes et les écoles de l'UQ ne conviennent d'en assurer la survie à même des contributions volontaires.

On peut certes s'interroger sur la capacité des autres établissements à voler de leurs propres ailes et à se retrouver en face à face, avec leurs homologues plus anciens. Il est indéniable que le Centre d'études universitaires dans l'Ouest québécois n'a pas encore atteint la maturité de l'UQTR ou la taille de ses voisins montréalais. Mais n'est-ce pas là sous-estimer une capacité de prise en charge pourtant projetée par les infrastructures centrales de l'UQ.

D'autre part, le Comité n'ignore pas qu'il faudra, dans le cadre de ce processus de changement, clarifier le statut et le rattachement institutionnel de l'École de technologie supérieure ainsi que les interrogations actuelles sur l'avenir de l'École nationale d'administration publique.

Le Comité est conscient de la complexité d'une telle transformation et recommande qu'elle se déroule suivant un plan accepté par tous les agents concernés: établissements, administration centrale de l'UQ, Conseil des universités et ministère. Il recommande également que toutes les mesures soient prises pour récupérer au bénéfice de l'ensemble du réseau universitaire québécois l'expertise de gestion développée par l'UQ depuis 1968.

4.4.3 La Télé-université

D'autre part, considérant:

— les mandats qui ont été confiés à la TELUQ par l'Assemblée des gouverneurs de l'Université du Québec en 1975:

— Collaboration avec les constituantes

— Programmes propres à la TELUQ (CHEM: connaissances de l'homme et de son milieu);

— Recherches pédagogiques

— Projets spéciaux (exemple: enseignement par satellite);

— *«La contribution originale que peut apporter la Télé-Université à l'échelle du réseau d'enseignement supérieur québécois...au niveau de l'innovation pédagogique et de la domestication de nouvelles techniques aux fins de l'enseignement, de l'enseignement à distance en particulier»(Conseil des universités, Cahier IV);*

le Comité recommande que soit entrepris sans tarder une évaluation systématique des activités de la TELUQ afin d'en mieux circonscrire la mission spécifique, notamment en fonction de plusieurs «zones grises» actuelles ou virtuelles avec:

— Les diverses constituantes de l'UQ ainsi que les autres universités;

— Le réseau interne de communications de l'UQ

— Les programmes et les projets de la Direction générale de l'éducation des adultes du MEQ, notamment au niveau collégial;

— Le développement de Radio-Québec;

et que soient précisés son avenir, sa structure et son rattachement institutionnel.

4.4.4. L'Institut National de la recherche scientifique (INRS)

L'INRS a été créé en décembre 1969 comme institution rattachée à l'Université du Québec pour «remplir les missions spécifiques de recherche que les ministères lui confieraient dans le but d'appuyer leurs politiques et leurs programmes de développement économique et social»[60]. Il s'avère à l'expérience que la collaboration de toutes les universités à ces missions spécifiques est souhaitable et que l'appartenance de l'INRS au réseau de l'UQ rend plus difficile leurs collaborations avec les établissements universitaires à la grandeur du Québec.

Aussi, le Comité recommande-t-il que l'Institut national de la recherche scientifique soit **détaché** du réseau de l'Université du Québec. Le Comité recommande de plus qu'après évaluation, certaines unités se voient **intégrées** à une université existante, si les deux parties y trouvent leurs intérêts réciproques. Il recommande également, qu'après évaluation, certaines des unités de l'INRS deviennent des **centres distincts** ou des instituts de recherche relevant du ministère des Universités, qui remplira à leur endroit les mêmes fonctions de planification, de coordination, de financement et d'évaluation que celles qu'il exercera vis-à-vis des universités.

Ces établissements de recherche pourront ainsi plus aisément conclure des ententes de coopération avec les établissements universitaires de leur choix, et ainsi accroître leur mutuelle efficacité. De plus, la coopération avec d'autres milieux de recherche privés industriels ou autres, en sera d'autant facilitée.

4.4.5 L'Institut Armand-Frappier

Le Comité recommande que l'Institut Armand-Frappier soit **détaché** du sous-réseau actuel de l'Université du Québec et que ses groupes de recherche constituent un centre ou institut de recherche, tel que décrit ci-dessus, et que celui-ci soit rattaché au ministère des Universités au même titre que les anciennes unités sectorielles de l'INRS.

4.5. Champs d'action prioritaires

En complément aux recommandations précédentes et à la suite des plaintes et des attentes formulées dans les mémoires déposés à la Commission d'étude sur les universités, et des difficultés de fonctionnement identifiées dans la section I du présent chapitre, le Comité a identifié un certain nombre de champs d'action prioritaires à propos de la coordination et de la planification du réseau universitaire.

Sur le plan de la coordination, le Comité recommande de donner priorité à:

— **La coordination des programmes d'enseignement:** l'accent devrait être mis sur:

  — L'évaluation des programmes existants et notamment leur opportunité à partir de critères clairement définis et connus;

  — L'accélération des procédures d'approbation de nouveaux programmes, procédures qui devraient privilégier l'examen de l'opportunité et permettre l'expérimentation;

  — Des mesures du ministère visant à rendre exécutoires les recommandations du comité des programmes dès que celles-ci ont été entérinées par le Conseil des universités et par le ministère;

  — Les suites aux opérations OSF et OSS;

  — La clarification des complémentarités entre les niveaux collégial et universitaire (un comité de liaison entre le Conseil des universités et le Conseil des collèges pourrait être mis sur pied);

— **La coordination des supports à l'enseignement et à la recherche:** On devra sans tarder donner suite à certains dossiers, différés depuis des années, et relatifs en particulier aux bibliothèques, aux presses universitaires, à l'informatique, à la standardisation des notations, etc...;

— **L'information de gestion:** On devra mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour obtenir et traiter les informations pertinentes à l'exercice des fonctions du ministère des universités et au support du Conseil des Universités dans l'accomplissement de son rôle consultatif.

En ce qui concerne la **planification d'ensemble** du réseau universitaire québécois, le Comité recommande que le comité de planification du Conseil des université soit mandaté par le Mi-

nistre pour élaborer, en consultation étroite avec les divers établissements universitaires, des recommandations relatives à un plan-cadre triennal 1982-1985 et à un énoncé de priorités 1982-1983.

Cette dernière recommandation ne vise aucunement à dissocier la planification du réseau de son financement, de son évaluation et de sa coordination. Elle veut au contraire permettre la poursuite et l'intensification du travail entrepris depuis 1972 par le Conseil des Universités en vue de dégager entre les divers établissements un accord sur des objectifs généraux, et des orientations sectorielles et institutionnelles, qui, une fois entérinées par l'État, serviront enfin et vraiment à ce dernier de cadre de référence pour ses interventions quotidiennes dans la gestion du réseau.

Enfin, considérant l'importance qu'il accorde à l'évaluation comme fonction essentielle de gestion ainsi que les changements qui pourraient intervenir au cours des prochaines années, tant au niveau du système d'éducation dans son ensemble que dans les mécanismes de l'administration publique, le Comité recommande majoritairement qu'au plus tard dans cinq ans, soit au cours de l'année 1984-85, soient évalués la performance et l'impact du ministère et du Conseil des universités, et qu'en soient confirmés ou modifiés les mandats et les structures pour un autre quinquennat (1985-1990).

Notes

1 – Commission d'étude sur les universités, *Document de consultation*, janvier 1978, Québec: ministère de l'Éducation, p. 7.

2 – *Ibid.*, p. 38.

3 – *cf. Schéma*, chap. II

4 – Carnegie Commission on Higher Education, *The Purposes and the Performance of Higher Education in the United States, Approaching the Year 2000*; New York: McGraw-Hill Book Co., 1973, pp. 29-38.

5 – René Hurtubise, *L'Université québécoise du proche avenir*; Collection «L'homme dans la société»; Montréal: Éditions Hurtubise HMH, 1973, pp. 52-54.

6 – Document à paraître.

7 – Conseil supérieur de l'Éducation, *L'Enseignant face à l'évolution sociale et scolaire*, Rapport 1965-66, 1966-67; Québec, L'Imprimeur de la Reine, 1968, p. 253.

8 – Conseil supérieur de l'Éducation, *Rapport d'activités 1967-68, 1968-69*; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1970, pp. 189 et 190.

9 – Conseil supérieur de l'Éducation, *Rapport des activités du Conseil supérieur de l'Éducation, 1975-76*; Québec: Conseil supérieur de l'Éducation, 1977, p. 51.

Conseil supérieur de l'Éducation, *Éléments d'une politique d'éducation des adultes dans le contexte de l'éducation permanente* (Rapport au ministre de l'Éducation, le 13 octobre 1978); Québec: Conseil supérieur de l'Éducation, 1978.

10 – Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, La CREPUQ et la coordination dans l'enseignement supérieur (document interne), octobre 1970, p.3.

11 – Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, *Rôles et objectifs de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec* (document interne), 1976, pp. 1 et 2.

12 – *La CREPUQ et la coordination...*, pp. 8-12.

13 – Par exemple: Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, *Du collège à l'Université: guide du finissant du collège 1977-78*, 48 p. —Comité de liaison enseignement supérieur-enseignement secondaire, *Accueil 1978: structures*

d'accueil aux études universitaires de premier cycle pour septembre 1978, (Pour les candidats du cours collégial); Québec: ministère de l'Éducation, mars 1977, 79 pp. Le CLESEC a publié des guides de ce genre en 1975 et 1977.

14 – Conseil des universités, *Avis sur le plan quinquennal d'investissements universitaires 1978-1983*.

15 – Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*, cahier III: Les orientations de l'enseignement supérieur dans les années 70; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1973, p. 95.

Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*, Cahier IV: Perspective 1976 des orientations de l'enseignement supérieur; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1976, pp. 180, 279, 287, 300.

16 – Conseil des universités, *Premier rapport annuel 1969-70*; Québec: L'Éditeur officiel, 1970, p. 70.

17 – *Rapport du comité technique d'évaluation des bibliothèques universitaires*; Québec: ministère de l'Éducation (Direction générale de l'enseignement supérieur, 1979, 103 pp. plus un cahier d'annexes (134 pp.).

18 – Ministre d'État au développement culturel, *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1979, p. 116. (En abrégé: *Livre vert sur la recherche*.)

19 – Conseil des universités, *Deuxième rapport annuel 1970-71*; Québec: L'Éditeur officiel, 1971, pp. 87-89.

20 – *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, pp. VI et 222.

21 – Voir les rapports annuels du Conseil des universités depuis 1969-70.

22 – Conseil des universités, *Cinquième rapport annuel 1973-74*; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1974, pp. 59 et 70-75.

23 – Conseil des universités, *Deuxième rapport annuel 1970-71*, p. 69.

24 – Conseil des universités, *Huitième rapport annuel 1976-77*; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1977, pp. 27-28.

25 – Ministère de l'Éducation, *Les collèges du Québec, nouvelle étape* (Projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP); Québec: ministère de l'Éducation, 1978, pp. 181-184.

26 – Conseil des universités, *Troisième rapport annuel, 1971-72*; Québec: L'Éditeur officiel, 1972, pp. 98-102. Conseil des universités, *Quatrième rapport annuel 1972-73*; Québec: L'Éditeur officiel, 1973, pp. 57-60.

27 – *Loc. cit.*

28 – Conseil des universités, *Huitième rapport annuel 1976-77*; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1977, pp. 18-20.

29 – *Loc. cit.*

30 – Conseil des universités, *Premier rapport annuel 1969-70*, p. 33; *Troisième rapport annuel 1971-72*, pp. 64-82.

31 – Conseil des universités, *Sixième rapport annuel 1974-75*; Québec: L'Éditeur officiel du Québec, 1975, pp. 44-45.

32 – Conseil des universités, *Huitième rapport annuel 1976-77*, p. 29.

33 – Conseil des universités, *Neuvième rapport annuel 1977-79*, Québec, Conseil des universités, 1978, pp. 45-46.

34 – Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements, cahier I: L'évolution récente de l'enseignement supérieur au Québec*, Québec, Conseil des universités, 1972, 253 pp.

35 – Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements, cahier III: Les orientations de l'enseignement supérieur dans les années 70*, Québec, L'Éditeur officiel, 1973, 259 pp. + annexe (35 pp.)

36 – Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements, cahier IV: Perspective 1976 des orientations de l'enseignement supérieur*, Québec, L'Éditeur officiel du Québec, 1976, 305 pp.

37 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., Cahier I*, pp. 130-131.

38 – Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements, Cahier II: Objectifs généraux de l'enseignement supé-*

rieur, Québec, Conseil des universités, 1973, 27 pp.

39 – Conseil de universités, *Objectifs généraux..., cahier III*, pp. 119-258.

40 – Voir note 36, ci-haut.

41 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier III*, pp. 119-258.

42 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier IV*, p. 145.

43 – *Ibid.*, p. 148 et p. 150, puis pp. 161-165.

44 – *Ibid.*, p. 16.

45 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier II*.

46 – *Ibid.*, p. 5.

47 – Conseil de la coopération culturelle (du Conseil de l'Europe), *Éducation permanente* (un recueil d'études commanditées par le CCC), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1970, p. 78.

48 – G. Daoust et P. Bélanger, *l'Université dans une société éducative: de l'éducation des adultes à l'éducation permanente*, Montréal, P.U.M., 1974.

49 – Conseil des universités, *Rapport sur l'université et l'éducation permanente*, Québec, Conseil des universités, 1974, 24 pp.

50 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier IV*, pp. 86-105.

51 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier II*, pp.6-7.

52 – *Ibid.*, p. 7.

53 – *Ibid.*, p. 10.

54 – *Loi et politiques de l'Université du Québec*; Québec: Université du Québec, 1976, p. 15.

55 – Conseil des universités, *Objectifs généraux..., cahier IV*, pp. 40-43.

56 – G. Daoust et P. Bélanger, *op. cit.*

57 – Conférence des recteurs et des principaux des universités, *Pour une planification de l'enseignement supérieur axée sur la qualité et la concertation*, 2e version, 15 novembre 1972; Montréal: Secrétariat de la CREPUQ, pp. 1, 2, 6, 7.

58 – Ministère de l'Éducation, *Revue des programmes, 1978-79*, Direction générale de l'enseignement supérieur.

59 – René Hurtubise, *op. cit.*, pp. 141-146.

60 – *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, p. 137.

Avis minoritaire

de

M. Valérien Harvey

sur la création d'un ministère

Dans cette note qui ne touche que le chapitre III du Livre I et que j'aurais souhaité pouvoir étoffer davantage, je voudrais exprimer ma dissidence relativement à plusieurs recommandations portant sur l'organisation du réseau universitaire et sa gestion.

Je suis en accord, dans l'ensemble, avec l'analyse et la définition de la problématique de cette partie du rapport. Cependant, je ne peux être solidaire des recommandations proposées parce qu'elles ne m'apparaissent pas être la suite logique ni des analyses que nous avons faites, ni des principes sur lesquels nous avons fondé notre philosophie de la gestion du réseau universitaire québécois, notamment en ce qui concerne la décentralisation, la participation des agents, la transparence du fonctionnement, la simplification des procédures et le principe de la double responsabilité des universités envers l'État et la société.

Comme l'indique la section sur l'inventaire de solutions, nous avons cherché à identifier les avantages et les inconvénients de différentes formules. Je crois que le Comité a finalement opté pour des solutions trop conformes aux modèles déjà établis. J'aurais préféré pour ma part, qu'on pousse davantage la recherche de solutions qui répondent mieux au défi que posent à la fois la consolidation et le développement de notre système universitaire.

Les suggestions que je fais dans ces quelques notes n'ont pour but que de contribuer à la poursuite de la réflexion en vue de dégager éventuellement un modèle original d'organisation capable d'établir un véritable réseau d'universités, de raffermir la coordination et d'amener les universités à fonctionner sur une base de coopération plutôt que de compétition.

Je ne prétends pas avoir trouvé une formule idéale et définitive. Je voudrais seulement indiquer quelques jalons qui pourraient guider notre recherche d'une meilleure solution, jalons dont plusieurs éléments ont été étudiés par notre Comité.

Ces suggestions s'articulent autour de trois volets principaux:

1. L'élaboration d'une *loi des institutions universitaires* constituant les universités du Québec en un réseau public;
2. La création d'une *Commission de l'enseignement universitaire* dont le mandat serait de planifier, de coordonner et d'évaluer l'enseignement universitaire, et de répartir entre les différents établissements les sommes allouées annuellement par l'État;
3. La nomination d'un *ministre d'État au développement scientifique* responsable devant l'Assemblée nationale des secteurs de l'enseignement universitaire et de la recherche.

---

1. Loi des institutions universitaires[1]

Il existe une législation scolaire sur la scolarité obligatoire, une loi des Écoles privées, une loi des Collèges, une loi de l'Université du Québec; mais il n'existe pas de loi des Universités. Les structures et le fonctionnement du système universitaire sont régis de façon partielle et souvent indirecte par le biais de plusieurs lois (entre autres la loi du ministère de l'Éducation du Québec, loi du Conseil supérieur de l'éducation, loi du Conseil des universités, lois des investissements universitaires). Aucune de ces lois ne confère directement au gouvernement certains des pouvoirs qu'il exerce effectivement. C'est le cas du financement des institutions universitaires. Les institutions à chartes privées, mais dont le budget provient presque entièrement des fonds publics, ne sont pas soumises formellement au contrôle public du Parlement.

Une loi des institutions universitaires serait donc nécessaire pour préciser et circonscrire les pouvoirs du gouvernement, constituer les universités en réseau, attribuer les pouvoirs de gestion du réseau à la Commission de l'enseignement universitaire, préciser le mode d'élection ou de désignation des commissaires, et enfin confirmer le caractère d'autonomie qu'on désire conserver aux établissements du réseau.[2]

Comme l'a vidigué la recommandation du Comité, la loi des institutions universitaires ne se limiterait pas à préciser les seuls pouvoirs et responsabilités de l'État en matière d'enseignement universitaire, elle définirait en même temps les pouvoirs et responsabilités de chacune des composantes du réseau (Commission, ministère d'État, établissements, etc.) qui sont appelées à jouer un rôle dans la planification, la coordination, l'évaluation et le financement.

2. La Commission de l'enseignement universitaire

La Commission de l'enseignement universitaire serait une corporation publique, responsable de la planification, de la coordination et de la gestion du réseau d'universités à chartes privées et à chartes publiques. Cette corporation serait créée dans le cadre de la loi des institutions universitaires.

Son mandat serait:

a) De répartir entre les établissements du réseau les sommes allouées par le Gouvernement à l'enseignement universitaire;

b) De planifier et de coordonner l'ensemble des établissements de l'enseignement universitaire;

c) De procéder à l'évaluation des programmes académiques ou administratifs;

d) D'approuver en dernier ressort tout projet relatif à la mise sur pied de nouveaux programmes;

e) De commander des études qu'elle juge à propos sur l'enseignement universitaire;

f) D'émettre des avis sur les politiques et les orientations de l'enseignement universitaire;

g) D'effectuer toutes les consultations susceptibles de l'éclairer dans la gestion du réseau.

La Commission serait composée d'un nombre restreint de commissaires (5 ou 7). Nous pensons qu'il y aurait lieu d'innover dans la désignation des membres d'une telle Commission. On peut songer à leur élection par un collège électoral formé de représentants (professeurs, administrateurs, étudiants) des établissements du réseau. On pourrait même songer à leur élection par le grand public. Un tel mode de désignation existe dans certains États des États-Unis pour la désignation des *State Superintendants of Education* qui ne sont cependant pas députés. Cette façon de procéder a l'avantage de faire participer la population directement aux affaires universitaires et ainsi de conférer à la Commission une deuxième légitimité et une mesure supplémentaire de décentralisation. Ce type d'élection peut se faire à l'occasion d'élections générales ou d'élections de secteurs (élections scolaires). Au moment où, au Québec, on s'interroge sur une réforme du mode de scrutin, cette alternative mériterait d'être envisagée et évaluée. A défaut de faire élire immédiatement les commissaires au suffrage universel, un certain nombre de commissaires pourraient être élus par un collège électoral restreint formé de représentants des différentes composantes des établissements. D'autres pourraient être désignés par le Lieutenant-Gouverneur en conseil. Quel que soit le mode de nomination des commissaires, nous croyons qu'il y aurait lieu d'envisager diverses options et d'innover, comme on l'a fait récemment pour la nomination des juges au Québec. L'objectif visé serait d'ouvrir et d'élargir le débat public sur l'enseignement universitaire à l'occasion de la nomination des commissaires.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette note, de préciser tous les avantages qui pourraient justifier cette éventuelle Commission de l'enseignement universitaire. Tout au plus, peut-on relever quelques-unes des raisons qui ont été évoquées au cours de nos discussions en Comité. Un premier problème concerne le concept de centralisation. Toute tentative de concentration des pouvoirs de coordination et de planification au-delà des établissements constitue une mesure de centralisation par rapport à la situation actuelle, surtout en ce qui concerne les institutions autres que

---

(1) Sur cette question je rejoins et j'appuie la recommandation du Comité. Je voudrais seulement insister plus que nous ne l'avons fait dans le rapport sur cette recommandation qui m'apparaît prioritaire.

(2) Les responsables de l'élaboration d'une telle loi feraient bien de retirer de façon critique la loi des Collèges pour éviter d'en reproduire le modèle centralisé de gestion qu'elle contient tout en prônant l'autonomie des collèges.

l'Université du Québec. C'est donc au prix d'une certaine centralisation nécessaire qu'on peut atteindre la coordination et la planification à l'échelle d'un réseau. Mais jusqu'où doit-on pousser cette centralisation dans un contexte caractérisé par une volonté politique de décentraliser le développement et la gestion des politiques?

Pour la gestion du réseau, il faudrait non seulement une autorité législative unique dont les pouvoirs sont bien définis et sans chevauchement, mais aussi, pour assurer une meilleure efficacité à la planification, à la coordination et au contrôle, une autorité qui devrait être dotée de pouvoirs effectifs de sanction. Or, ceci requiert une autorité acceptée des instances décentralisées. Il ne m'apparaît pas qu'une Direction générale et qu'un ministère des Universités puissent à ce stade de l'évolution du réseau, avoir cette qualité, à cause de la mesure excessive de centralisation qu'elle comporte et des perceptions négatives engendrées par l'expérience des dernières années. La crédibilité d'un nouveau ministère des Universités pourra difficilement être plus grande que celle de la DGES actuelle.

Autant, dans notre contexte actuel de la politique universitaire, un ministère des Universités et une Direction générale devraient mettre des *gants blancs* pour coordonner les universités ou utiliser des subterfuges (financement, commandites de programmes, etc.) pour y parvenir, autant une éventuelle Commission de l'enseignement universitaire telle que décrite plus haut pourrait, à mon avis, exercer une autorité ferme mais flexible sur l'enseignement universitaire. La décentralisation relative qu'elle suppose assurerait sa souplesse et son autonomie par rapport à l'État - autonomie nécessaire pour qu'elle s'acquitte adéquatement de ses responsabilités et conserve une distance critique - lui conférant une crédibilité de nature à affermir son autorité. La Commission de l'enseignement universitaire réunirait les qualités d'une structure investie d'une autorité ferme et crédible, parce qu'acceptée, gage d'un système de gestion efficace. Sans entrer dans les détails de gestion de cette Commission, il faut ajouter qu'elle comporterait une importante structure de participation selon plusieurs modes, notamment par des comités formés d'experts concernant les diverses matières à coordonner, planifier et évaluer. La Commission pourrait utiliser avantageusement l'expérience du Conseil des universités actuel sur ce plan.

Une autre raison qui m'incite à proposer à ce stade une Commission plutôt qu'un ministère et une Direction générale est le fait qu'à mon avis, il n'existe pas un réseau unique d'institutions comme les recommandations du Comité le supposent implicitement, mais bien plusieurs réseaux comme l'ont démontré nos analyses. Pour ma part, je considère que nous avons un amalgame d'institutions et que l'existence réelle d'un réseau véritable dépend beaucoup des actions prochaines sur ce plan. Il m'apparaît que les recommandations du Comité pourraient avoir comme conséquences non anticipées d'arrêter le mouvement amorcé vers l'établissement d'un réseau public et de provoquer la *privatisation* des universités publiques existantes et le renforcement du régime de coordination volontaire.

Pour réussir à ériger résolument notre système universitaire vers un réseau public original d'institutions à chartes mixtes, il est nécessaire de trouver une structure qui jouirait d'une grande crédibilité auprès des établissements, des divers groupes qui les composent et des syndicats à un moment où tous semblent disposés à s'engager dans cette voie.

Une mesure trop grande de centralisation (ministère des Universités et DGES) à ce moment-ci et l'absence d'une structure crédible pour les institutions et les groupes qui les composent pourraient provoquer une réaction de fermeture, de résistance au changement et de recul par rapport à l'objectif de construction d'un réseau.

Le maintien de la Direction générale ou la création d'un ministère des Universités ne va pas dans le sens de rapprocher les décisions des lieux de réalisation et d'impact et n'est pas susceptible de prévenir la normalisation outrancière, deux principes de gestion auxquels le Comité a attribué beaucoup d'importance.

Dans son inventaire des diverses options, le Comité a lui-même fait ressortir plusieurs des avantages liés à la création d'une Commission. Il soulève cependant deux objections qui ne m'apparaissent pas fondées. Sa première objection a trait à «l'inconvénient de tenir les décisions touchant le réseau universitaire à une certaine distance du gouvernement» et «d'entraver l'intégration de l'enseignement universitaire à un projet de société». Cet inconvénient peut tout aussi bien s'avérer un avantage puisqu'il confère, comme déjà souligné, plus de crédibilité à l'organisme chargé de coordonner l'enseignement universitaire. De plus, pour que la Commission de l'enseignement universitaire que je propose ne se désintéresse pas en marge du projet de société que le gouvernement est chargé de promouvoir, j'ai moi-même proposé la désignation d'un ministre d'État au développement scientifique dont l'une des fonctions serait de définir les priorités de l'enseignement universitaire par rapport aux autres priorités du gouvernement.

La deuxième objection est liée à «la difficulté de trouver des membres pour une Commission vraiment représentative de la société en même temps que très au fait de la problématique universitaire». Cette difficulté m'apparaît encore plus grande dans le cas d'un ministère des Universités et d'une Direction générale que dans le cas de la Commission de l'enseignement universitaire que je propose. Cette Commission pourrait plus constamment et facilement faire appel dans son fonctionnement à la participation diversifiée de personnes ayant une expérience pertinente qu'un ministère ou qu'une direction générale ne pourrait le faire. De plus, dans l'hypothèse où les commissaires seraient élus, ceux-ci seraient sûrement plus représentatifs de leur électorat que des fonctionnaires d'un ministère qui ne sont pas élus. Il devrait en être de même d'ailleurs dans l'hypothèse où les commissaires auraient été désignés après une consultation systématique.

3. Un ministre d'État au développement scientifique

Si on confiait à une corporation publique indépendante du gouvernement (Commission de l'enseignement universitaire) le pouvoir réel de planifier, de coordonner et d'évaluer l'enseignement universitaire ainsi que de répartir les sommes qui y seraient allouées par l'État, cela ne signifierait pas que l'État soit dépouillé de toute responsabilité en matière d'enseignement universitaire. Elle implique une répartition différente des responsabilités. Déléguant à la Commission les rôles de gestion du réseau définis plus haut, le ministre d'État conserverait au niveau du gouvernement, les rôles d'orientations générales suivants:

- Définir les objectifs globaux du système et la place relative de l'enseignement universitaire parmi les orientations générales de développement du Québec;
- Établir des priorités et les rendre publiques;
- Élaborer la politique de financement et les politiques générales touchant les conditions de travail des personnels.

Un ministre d'État au développement scientifique, doté d'un secrétariat réunissant un personnel beaucoup plus restreint que celui d'un ministre des Universités, m'apparaît comme la structure la mieux appropriée pour permettre à l'État d'assumer les responsabilités qui lui incombent, de s'assurer que les fonds publics consacrés à l'enseignement universitaire sont dépensés à bonnes fins, de rendre compte devant l'Assemblée nationale des orientations de l'enseignement universitaire.

Ce ministre d'État au développement scientifique ne serait pas seulement responsable devant l'Assemblée nationale de l'enseignement universitaire mais aussi de la politique de la recherche scientifique. C'est pourquoi je suggérerais qu'on songe à instituer parallèlement à la Commission de l'enseignement universitaire, et rattachée aussi au ministre d'État au développement scientifique une Commission de la recherche ou un INRS transformé en un organisme dont le mandat serait de gérer le réseau d'instituts de recherche (regroupement de centres de recherche d'un même secteur d'activités) et de centres autonomes de recherche affiliés.

Dans cette perspective, l'Institut national de la recherche scientifique ne s'irait pas uniquement détaché de l'Université du Québec, mais il deviendrait l'organisme de coordination du réseau de la recherche. Un tel organisme ne ferait pas lui-même de la recherche à ce niveau mais administrerait les grands programmes de recherche financés soit par le gouvernement, soit par d'autres organismes qui préféreraient ne pas attribuer directement aux centres et aux chercheurs les fonds qu'ils mettent à la disposition de la recherche.

Le rôle de cet organisme serait donc d'administrer la politique scientifique et de participer à son évaluation périodique, de planifier, de coordonner et d'évaluer les programmes de recherche de l'État, des centres affiliés, des organismes privés qui auraient recours à ses services.

À cet effet, il serait responsable de constituer et d'administrer les comités d'experts nécessaires à l'évaluation des programmes et des projets de recherche pour fins de subventions.

On pourrait aussi considérer qu'éventuellement les membres de cette Commission ou du Bureau de direction de l'Institut national de la recherche scientifique soient élus par les chercheurs des centres affiliés, qu'ils soient gouvernementaux, universitaires, industriels, privés ou publics.

Conseil des universités et Commission de l'enseignement supérieur du Conseil supérieur de l'éducation

Dans l'hypothèse où la Commission de l'enseignement universitaire que je suggère soit créée, le Conseil des universités et la Commission de l'enseignement supérieur du Conseil supérieur de l'éducation n'auraient plus leur raison d'être puisque la fonction de consultation de ces derniers serait remplie par cette Commission. Son pouvoir décisionnel lui donnerait l'avantage d'utiliser lui-même ces consultations pour fins de décisions, alors que le Conseil des universités proposé n'aurait qu'un pouvoir de recommandation.

L'Université du Québec

Je suis d'accord dans l'ensemble avec les recommandations du Comité concernant la nécessité de modifier la structure de l'Université du Québec. Cependant, en ce qui me concerne, la prise en charge complète par la Commission de l'enseignement universitaire des fonctions de coordination et de planification de l'ensemble des établissements du réseau rendrait caduc le siège social de l'Université du Québec.

Je ne puis donc souscrire à la recommandation du Comité relative au maintien d'un siège social réunissant un nombre plus restreint de constituantes qui, sur une base volontaire, en assureraient le financement. Ceci m'apparaît aller à l'encontre de la constitution d'un réseau unique réunissant l'ensemble des établissements universitaires du Québec et contribuerait à la marginalisation de certaines institutions. Dans ce contexte, on pourrait craindre que la coordination et la concertation de l'ensemble des établissements universitaires du Québec évolue ou se limite à une forme d'association volontaire, alternative que le Comité n'a pas retenue.

Il ne fait pas de doute que l'alternative dont j'ai esquissé tout au plus les grandes lignes, aura besoin d'être élaborée et précisée davantage, surtout peut-être, en ce qui concerne l'organisation et la coordination de la recherche, compte tenu des débats qui ont cours présentement avec la publication du Livre vert sur la recherche.

J'ai néanmoins présenté ces éléments pour montrer qu'il est possible, à partir de l'analyse présentée dans notre rapport, de déboucher sur des conclusions différentes de celles du comité en ce qui concerne l'organisation du réseau de l'enseignement universitaire et d'indiquer dans quelle direction une réflexion ultérieure pourrait s'orienter.

Avis minoritaire

de

Madame Nicole Trudeau-Bérard

sur un ministère des Universités

Quant à la recommandation de créer un Ministère des universités, nous tenons ici à inscrire notre dissidence. Non pas parce qu'il faut par principe s'opposer à la mise sur pied d'un tel organisme, mais parce que l'état des travaux du Comité ne permet pas, à notre avis, de trancher à ce sujet de façon positive ou de façon négative. Il nous semble que l'attitude responsable en l'occurrence consiste à différer toute recommandation à ce sujet jusqu'à ce que soient élucidés nombre de points. Notamment:

1) Le Comité n'a pu conduire une analyse suffisamment poussée des structures analogues et de leurs effets, là où elles existent en Amérique du Nord. Cette analyse paraît d'autant plus nécessaire que l'Ontario vient précisément d'abolir son Ministère des universités;

2) Aucune simulation sérieuse n'a été effectuée, qui assurerait que le Ministère des universités soit en mesure de faire plus et mieux qu'une DGES sous l'autorité du Ministre de l'éducation.

Dans les circonstances, il nous semble qu'il y a précipitation et qu'il sied de différer son jugement jusqu'à ce que la réflexion et l'étude aient suivi leur cours.

Avis minoritaire

de

Monsieur Edouard Pagé

et de

Madame Nicole Trudeau-Bérard

sur une loi des universités

La recommandation majoritaire du Comité de créer une loi des universités est formulée en termes généraux. Une loi n'est que l'incarnation officielle d'un programme ou d'une politique claire et bien articulée; si là-dessus on trouve tout au long de ce chapitre des indications nombreuses et positives quant à une politique claire sur la planification du réseau, il n'en reste pas moins qu'il est difficile de prévoir dans le concret quelle forme prendrait une loi des universités, quel en serait le contenu, même si elle est créée avec les meilleures intentions, et surtout qu'elle en serait la portée.

Il faut bien retenir, en effet, que la création d'une nouvelle structure législative engage l'avenir, outre ses effets juridiques, à court terme et à long terme, l'adoption d'une loi sur les universités aurait des effets psychologiques et politiques dont il ne faut pas négliger l'ampleur. Le recours à une telle mesure en ce moment risquerait de plus de favoriser la tendance actuelle à la bureaucratisation et à la centralisation, ce contre quoi on s'est élevé tant au cours des audiences qu'au sein du même Comité.

Une telle loi s'impose-t-elle? La plupart des universités du Québec sont régies par des lois de conception moderne conférant aux institutions d'importants pouvoirs réglementaires, ce qui leur permet dans les limites permises par la loi d'ajuster leurs structures et leurs procédés de gestion à l'évolution et aux besoins de la communauté universitaire. Il ne nous apparaît pas nécessaire d'avoir recours à un moyen aussi extraordinaire que celui recommandé, qui risquerait d'affecter négativement l'organisation du système universitaire et de compromettre son relatif équilibre. Nous croyons que le recours à une loi, actuellement, traduit un manque de confiance dans la possibilité des établissements universitaires à évoluer et à s'adapter, en même temps qu'il fige juridiquement les rapports entre des organismes appelés à s'ajuster sans cesse à des évolutions sociales rapides.

Par ailleurs, le Comité, dans ce chapitre sur la coordination et la planification, formule des recommandations qu'il croit souhaitables et possibles de réaliser dans l'immédiat, tout en reconnaissant la nécessité d'une réévaluation du système dans les cinq ans. D'ici là, la confirmation du Conseil dans son rôle, avec des moyens accrus, le processus d'autonomisation des constituantes de l'Université du Québec, de même que l'allégement du Siège social, entraîneront nécessairement des aménagements à des lois existantes, mais ne nécessitent nullement le recours à un cadre législatif qui engagerait l'avenir dans une voie qui ne s'impose pas actuellement.

Enfin, si les recommandations du Comité, tant au chapitre du financement qu'au chapitre de la planification et de la coordination, sont mises en oeuvre, l'échiquier universitaire s'en trouvera profondément modifié. Peut-on prétendre qu'une loi des universités élaborée dans la conjoncture actuelle s'avérera à point dans cinq ans? Nous ne pouvons nous associer à une recommandation par trop imprécise, dont les effets problématiques n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune simulation sérieuse.

Conclusion

Les recommandations du Comité relatives au financement, à l'évaluation ou contrôle, à la coordination et à la planification du réseau, auront, si elles sont mises en oeuvre, un impact certain sur la qualité de gestion des établissements universitaires québécois. Les rapports entre les établissements et les organismes centraux seront dorénavant marqués au sceau de la transparence et, le partage des juridictions ayant été éclairci et précisé, les établissements auront à la fois une autorité et des responsabilités nettement définies. Ainsi, en matière de budget, les établissements pourront asseoir leur gestion interne sur des bases nouvelles favorisant la poursuite d'objectifs identifiés, et dans la réalisation de leur mission centrale, ils seront en outre libérés des contraintes d'autorisations *a priori*. Inversement, ils devront rendre des comptes, mais publiquement, tant par le truchement de vérifications indépendantes des statistiques d'inscriptions et des comptabilités que par celui d'une évaluation systématique, mais ouverte, des impacts et performances enregistrés, eu égard aux objectifs définis collectivement.

Parmi les recommandations de ce premier livre du rapport du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire, il en est plusieurs qui marquent une option résolue en faveur d'objectifs de développement économique et social qui, d'une certaine façon, débordent le cadre particulier du réseau des établissements. C'est le cas des recommandations relatives aux soutiens destinés aux personnes désireuses de poursuivre des études

universitaires, mais dont les moyens financiers personnels ou familiaux sont insuffisants. C'est le cas également des recommandations relatives aux efforts à consentir en faveur d'actions précises de services à la collectivité et d'actions de recherche particulières. C'est enfin le cas des recommandations qui concernent le régime des exemptions aux revenus imposables consenties en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu en faveur des étudiants et de leur famille ainsi qu'en faveur des personnes et sociétés en raison de leurs contributions à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire.

Le Comité a formulé ces recommandations à la suite non seulement de l'analyse que résume ce premier livre de son rapport mais également d'une analyse que résumeront ses deux autres livres. Il lui est apparu en effet que les inégalités de conditions entre les personnes et les inégalités dans le degré de développement économique et social qu'il avait observées devaient être corrigées et que des actions égalisatrices s'imposaient. C'est là une option sociale et politique.

Cette option paraîtra plus nettement encore dans les deux autres livres de ce rapport. Les conclusions tirées de cet examen se situent dans le prolongement de celles qui paraissent dans ce livre premier du rapport. Selon le Comité, pour mieux réaliser sa mission et servir encore davantage la société qu'il soutient, l'Université québécoise devra effectuer d'importants changements, sans brusquerie assurément, et dans le respect des personnes, mais avec détermination.